

**Simone Schwanitz**

**Transformationsforschung:**

***Area Studies* versus  
Politikwissenschaft? Plädoyer für  
einen akteurstheoretischen Ansatz**

**3**<sub>/1997</sub>

**Osteuropa-Institut**

**der Freien Universität Berlin**

Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft

---

**Simone Schwanitz**

**Transformationsforschung: *Area Studies* versus Politikwissenschaft?**

**Plädoyer für einen akteurstheoretischen Ansatz**

---

Heft 3/1997 (zweite Auflage)

© 1997 by Simone Schwanitz  
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin  
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft  
Herausgeber: Klaus Segbers  
Redaktion: Simone Schwanitz

ISSN 1434 – 419X

1 EINLEITUNG	5
2 TRANSFORMATION - TRANSFORMATIONSFORSCHUNG - TRANSFORMATIONSTHEORIE	6
3 DIE KOMPARATIVEN VORTEILE DER <i>AREA STUDIES</i>	10
4 DIE KOMPARATIVEN VORTEILE DER POLITIKWISSENSCHAFT	17
4.1 Der akteurstheoretische Ansatz und seine kritische Würdigung	18
4.2 Die ökonomische Theorie der Bürokratie von Downs	21
5 <i>AREA STUDIES</i> UND POLITIKWISSENSCHAFT	29
5.1 Die Anwendbarkeit des bürokratiethoretischen Modells auf die Russische Föderation	29
5.2 Akteursansatz, Bürokratiethorie und russische Transformation	34
6 FAZIT	39
7 LITERATURVERZEICHNIS	39

# 1 Einleitung

In der angelsächsischen Politikwissenschaft herrscht ein reger Streit zwischen den Vertretern der sogenannten *Area Studies*, die sich vor allem durch ihre fundierte Landes- bzw. Regionalkenntnis auszeichnen, und den Vertretern der Vergleichenden Politikwissenschaft, die sich durch ihre Methodensicherheit qualifizieren.<sup>1</sup> Konfrontativ gegeneinander stehen die vermeintlich atheoretisch und eher journalistisch arbeitenden Länderspezialisten und die theoretisch-methodisch fundierten Sozialwissenschaftler, die in der Lage sind, verallgemeinerbare Aussagen zu treffen, die zudem durch Statistiken untermauert werden.

Dieser zugegeben polemisch zugespitzte Streit ist auch für die deutsche Osteuropaforschung von großer Relevanz. Nach dem Ende des Kalten Krieges und der Ost-West-Konfrontation sind der vorwiegend politisch motivierten Ostforschung und ihrer Sonderstellung die Grundlagen entzogen worden. Augenscheinlich wird dies in erster Linie an den kleiner werdenden Forschungstöpfen und der Debatte um den Abbau der staatlich geförderten Osteuropaforschung. Mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs und der damit verbundenen Öffnung des „Ostblocks“ für westliche Wissenschaftler verloren die Sowjetologen ihren Sonderstatus. Die Staaten Osteuropas verlangten zur Erforschung ihrer politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme nicht mehr die Methoden des „Kto-kogo-Approaches der Kremlinologie“<sup>2</sup>, sondern das Forschungsobjekt Osteuropa<sup>3</sup> konnte in den wissenschaftlichen Alltag eingegliedert werden. Wurde mit der Öffnung des „Ostblocks“, die es auch Wissenschaftlern ohne spezielle Osteuropakennntnis erlaubte, an der Transformationsforschung teilzunehmen, das Ende der Osteuropaforschung eingeleitet oder sind die in Mißkredit geratenen *Area Studies* weit besser als ihr Ruf? Inwiefern unterlagen und unterliegen die *Area Studies* der Osteuropaforschung selbst einem Wandel?

Dieses Arbeitspapier unternimmt den Versuch, den Disput zwischen den genannten Positionen vor dem Hintergrund der Transformationsforschung zu diskutieren. Zu diesem Zweck werden die jeweiligen Stärken der Länderspezialisten und der Politikwissenschaftler in bezug auf folgende Fragestellungen gegenübergestellt:

Wie verlaufen die staatlichen Entscheidungsstrukturen in der Rußländischen Föderation (RF)? Wer trifft auf welcher Ebene die Entscheidungen?<sup>4</sup> Welche Instanzen haben einen konkreten Einfluß auf die Politikergebnisse und damit auf den Verlauf der Transformation?

---

<sup>1</sup> Shea 1997. Zu theoretischer und methodischer Rigorosität im Bereich der Osteuropawissenschaften rufen u.a. auch Klaus Segbers (1995) und Stephan de Spiegeleire (1995) auf. Die Debatte darum, ob wissenschaftliche Erkenntnis eher durch den Vergleich oder fundierte Länderstudien gewonnen werden kann, wurde in den 80er Jahren unter umgekehrten Vorzeichen geführt. Kritik wurde vor allem gegen vergleichende Studien laut, die sich in einer zu groben Generalisierung über die Spezifika (politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen) der zu untersuchenden Ländern hinwegsetzen würden. (Gläßner 1982, 198-204).

<sup>2</sup> Von Beyme 1994a, 36.

<sup>3</sup> Eine genauere Abgrenzung des analytischen Raumes, der nicht unbedingt mit den geographischen Grenzen identisch sein muß, wird an dieser Stelle nicht vorgenommen. Eine Definition steht in der Osteuropawissenschaft nach wie vor aus.

<sup>4</sup> Schwanitz 1997b. Im konkreten Fall ging es darum, die Ergebnisse der Privatisierung im Rüstungssektor zu analysieren und die wichtigsten Einflußfaktoren zu identifizieren.

Die Fokussierung auf die Entscheidungsstrukturen und die hinter ihnen stehenden Akteure des Transformationsprozesses geschieht in der Annahme, daß die Konturen der sich herausbildenden Institutionen in der RF entweder zu blaß sind, um Determinanten des Transformationsprozesses zu sein oder aber daß sie noch keine Bedeutung für die politische Praxis haben. Die politischen Institutionen in der RF (die formalen Institutionen, wie z.B. die Verfassung) sind eben noch nicht im Northschen Sinne "the rules of the game"<sup>5</sup>, sondern geraten selbst in das Spielfeld der Akteure. Der Wandel der informellen Strukturen wiederum vollzieht sich nur sehr langfristig. Über ihn kann in einem Beobachtungszeitraum von fünf Jahren noch keine Aussage getroffen werden, so daß sich auch vor diesem Hintergrund eine Fokussierung auf die Akteure anbietet. In dem derzeitigen "institutionellen Vakuum"<sup>6</sup> wird den Transformationsakteuren ein extrem weiter Handlungsspielraum eröffnet. Im Sinne von Rüb werden rationale Akteure im Prozeß der Institutionenbildung die Unsicherheiten der politischen Ergebnisse nutzen, um sich selbst durch eine optimale Gestaltung der Institutionen Zugang zu diesen zu verschaffen.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund gilt es in erster Linie die staatlichen Entscheidungsstrukturen, die involvierten Akteure, deren relevanten Entscheidungsebenen und -räume sowie die hinter ihrem Handeln stehenden Interessen zu untersuchen und offenzulegen, um den Transformationsprozeß zu entschlüsseln.<sup>8</sup>

Ausgehend von den genannten Fragen, mit denen noch keine konkreten theoretischen und methodischen Ansätze verbunden sind, geht es in diesem Arbeitspapier nicht darum, eine gegebene Theorie zu überprüfen, sondern darum, theoretisches Instrumentarium passend zu der Fragestellung heranzuziehen bzw. zu entwickeln. Da sich die Fragen nach den politischen Steuerungsinstanzen in einem Transformationsland, hier in der RF, im Rahmen der Transformationsforschung bewegen, soll zunächst nach geeignetem methodischem Instrumentarium der Transformationsforschung gesucht werden.

## **2 Transformation - Transformationsforschung - Transformationstheorie**

Der Systemwechsel in den osteuropäischen Staaten, besser bekannt unter dem Begriff Transformation, beschäftigt die sogenannten Osteuropawissenschaftler gleichwohl wie Ökonomen, Politologen und Historiker. Weder die Länderspezialisten noch die Vertreter der klassischen Disziplinen hatten die Ereignisse, die der Einsetzung Michail Gobačevs als letztem Generalsekretär der KPdSU folgten, vorauszusagen vermocht. Der nur von wenigen vorhergesehene Zusammenbruch der kommunistischen, planwirtschaftlichen Systeme

---

<sup>5</sup> North 1990, 3.

<sup>6</sup> Merkel; Sandschneider; Segert 1996, 11,12. Der Begriff des institutionellen Vakuums bezieht sich auf die noch nicht etablierten formalen Institutionen.

<sup>7</sup> Rüb 1996, 50.

<sup>8</sup> Mit diesem Ansatz soll die einseitige Ausrichtung auf die Untersuchung normativer Transformationsziele aufgegeben werden, wie sie in den Anfangsjahren der Transformation in ökonomischen Beratungspapiere vorgenommen wurde. In ihnen wurden lange Debatten darüber geführt, in welcher Reihenfolge die einzelnen Reformschritte zu erfolgen hätten. Vgl. die Veröffentlichungen zur Bewertung der Privatisierung in Osteuropa und der Russischen Föderation. Gelb; Gray 1991; Borensztein; Kumar 1991; Nunnenkamp; Schmieding 1991; Schüller; Barthel 1990; Schrader; Laaser 1992; Helmstädter 1990; Schmieding 1990; Siebert 1991; Westphal; Herr 1991; Fischer; Gelb 1991; Herder-Dornreich 1991; Schmieding; Koop 1991.

Osteuropas<sup>9</sup> löste sowohl innerhalb der Osteuropawissenschaft als auch der allgemeinen Sozialwissenschaft eine tiefe Krise aus. In einer kollektiven Phase der Selbstkritik wurde darüber nachgedacht, warum das Ende des Kommunismus und der Planwirtschaft nicht zumindest erahnt worden war und welchen Sinn wissenschaftliche Analyse mache, wenn sie solch fundamentale Umwälzungen nicht voraussagen könne.

Besonders schnell erholten sich die Ökonomen von dieser Sinnkrise. Sie reagierten rasch auf die Umbrüche in Osteuropa und richteten ihr Augenmerk eng auf den Übergang von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft. Sie stellten Kriterienkataloge für den optimalen Wechsel zur Marktwirtschaft auf und diskutierten hinsichtlich der Privatisierung, dem Kernelement beim Übergang zu einer Marktwirtschaft, ob sie entgeltlich oder unentgeltlich, in einem Schritt oder behutsam, vor oder nach der Sanierung und Entflechtung der Monopolbetriebe usw. durchgeführt werden sollte. Streitpunkte waren in erster Linie die Diskussionen um das richtige Timing, Sequencing und Pacing der jeweiligen Reformmaßnahmen. Zeitweilig dominierten die Ökonomen derartig die wissenschaftliche Debatte, daß Transformation mit der Überführung einer Plan- in eine Marktwirtschaft gleichgesetzt wurde.

Nach und nach erwachten auch die anderen Disziplinen und untersuchten mit zeitlicher Verzögerung zunächst Teilaspekte des Systemwechsels bzw. -wandels. Die Politologen beispielsweise wandten sich analog den Ökonomen dem Übergang des politischen Systems hin zu einer Demokratie zu.<sup>10</sup> Im Rahmen dieser Untersuchungen wurden der Aufbau der unterschiedlichen Parteiensysteme, Verfassungen und Regierungssysteme analysiert und beratend begleitet. Weiter wurden die politische Transition in unterschiedliche Phasen unterteilt und Kriterien zu ihrer Konsolidierung aufgestellt. All den Arbeiten mit ihren diversen Fragestellungen ist formal gemein, daß sie das breite Feld der Transformation in Osteuropa zu erkunden suchen.

Was genau verbirgt sich aber hinter dem Begriff „Transformation“? In der Literatur wird er weder einheitlich noch eindeutig verwendet und oftmals mit dem der Transition verwechselt oder gleichgesetzt. Transition bedeutet „Übergangszustand“ bzw. „Durchgangsstadium“, was ihm einen eindeutig kurzfristigen, flüchtigen sowie provisorischen Charakter verleiht.<sup>11</sup> In den Sozialwissenschaften wurde dieser Begriff bisher konventionell für kurzfristige „Umwälzungsperioden“ vor allem des politischen Wandels bezeichnet.<sup>12</sup> Der Unterschied zwischen Transition und Transformation in diesem Sinne ist daher ein qualitativer. Im Gegensatz zur Transition meint Transformation nicht nur den formalen Übergang von System A zu System B, sondern auch die inhaltliche Adaption der Strukturmerkmale. Damit ist der Übergang zu einer Demokratie nicht bereits mit den ersten demokratischen Wahlen abgeschlossen, sondern erst dann, wenn die demokratischen Spielregeln auch tatsächlich den

---

<sup>9</sup> Von ihrem theoretischen Verständnis aus hatten die Systemtheoretiker Luhmann und Parsons bereits in den 80er Jahren festgestellt, daß das kommunistische System nicht überlebensfähig sei. Ebenso sagte Schumpeter der Planwirtschaft ihren Untergang voraus. (Beyme 1994a, 19-20).

<sup>10</sup> Merkel 1996; Brie 1996; Merkel; Sandschneider; Segert 1996 Mommsen; Bos; von Steinsdorff (Hg.)1995; Mommsen 1996; Gläßner 1994; von Beyme 1994a; Evans; Whitefield 1995; Saivetz 1996; Beichelt 1995.

<sup>11</sup> Kollmorgen 1994, 384.

<sup>12</sup> Ebenda.

politischen Alltag bestimmen.<sup>13</sup> Von Beyme warnt, daß sich die neue Osteuropaforschung vor einer „neuen teleologischen Adventsstimmung“<sup>14</sup> hüten müsse. „Demokratie steht auf der Tagesordnung. Aber das Resultat des Prozesses wird nicht überall Demokratie nach westlichem Muster sein.“<sup>15</sup> Damit weist er darauf hin, daß die reine Etikettierung eines politischen Systems als demokratisch nicht mit dem Vorhandensein einer Demokratie verwechselt werden darf.

Transformation geht über den formalen Wechsel eines Aggregatzustandes in einen anderen hinaus und beschränkt sich nicht auf die Veränderungen nur eines Teilbereichs des Gesamtsystems. Die Transformation findet eben nicht in einem abgegrenzten Teilsystem statt, sondern bezieht alle Subsysteme, das gesellschaftliche, politische und ökonomische, mit ein. Transformation meint den radikalen Systemwechsel, der sowohl die zentrale Verwaltungswirtschaft durch eine Marktwirtschaft als auch die Einparteiherrschaft durch ein demokratisches System ersetzen und von einer autoritären zu einer pluralistischen Gesellschaft übergehen will.<sup>16</sup> In diesem Arbeitspapier soll Transformation als qualitativer Wandel des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Teilsystems verstanden werden, der nicht mit der Übernahme formaler Attribute des neuen Systems abgeschlossen ist, sondern erst dann, wenn die Akteure in den Transformationsländern die neuen systemkonstituierenden Regeln als ihre Spielregeln akzeptieren und diese den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltag bestimmen.

Nachdem eine definitorische Abgrenzung des Begriffs Transformation vorgenommen wurde, stehen auch die Inhalte der sogenannten Transformationsforschung fest. Analog zur oben genannten Definition von Transformation müßte sie sich mit der Erforschung des Wechsels der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Subsysteme und den daraus resultierenden Interdependenzen beschäftigen. In der Praxis zeigt sich jedoch ein anderes Bild. Im Mittelpunkt der Arbeiten unter der Rubrik „Transformationsforschung“ steht nicht die Analyse des interdependenten Wandels der Subsysteme, sondern entweder der Übergang von einem Einparteiensystem zur Demokratie, von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft u.ä.m. In diesem Sinne müßte korrekter von „Transitionsforschung“ gesprochen werden. Darüber hinaus fokussierte das Gros der Arbeiten auf den formalen Wechsel des Systems. Die Ereignisse, die sich hinter den Kulissen des formalen Institutionenwandels abspielten, wurden in den Anfangsjahren der Transformationsforschung nur unzureichend thematisiert.

Gemeinsam ist allen Arbeiten im Rahmen der Transformationsforschung, daß sie explizit darauf ausgerichtet sind, die Transformation bzw. den Transformationsverlauf zu beschreiben, zu erklären oder auch zu entschlüsseln. Diesem Anliegen wird unter den unterschiedlichsten Aspekten nachgegangen. Vor dem thematischen Hintergrund der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transition werden Kriterien für ihr Gelingen aufgestellt, der

---

<sup>13</sup> Das Durchführen von Wahlen, das von internationalen Organisationen aktiv unterstützt bzw. zumindest beobachtend begleitet wird, gilt als die minimale Definition von Demokratie. Umfassendere Kriterien für die Errichtung einer Demokratie sind beispielsweise der erste friedliche und auf Grundlage demokratischer Regeln durchgeführte Regierungswechsel.

<sup>14</sup> Von Beyme 1994a, 357.

<sup>15</sup> Ebenda.

<sup>16</sup> Sandschneider 1995, 33.



notwendige institutionelle Wandel analysiert und politische bzw. wirtschaftliche Steuerungsinstanzen verschiedener Transformationsländer verglichen.

Bereits aus dieser kurzen und ausschnittshaften Auflistung wird deutlich, daß unter der Rubrik: Transformationsforschung eine Vielzahl von unterschiedlichen Fragestellungen, Forschungsfeldern und Themenkomplexen subsumiert werden. Gemeinsam ist ihnen eher die geographische Einordnung des Forschungsobjekts, als ein spezifisches theoretisches oder methodisches Instrumentarium. Merkel stellte 1995 in diesem Zusammenhang folgendes fest:

„Die Transformationsforschung ist noch längst nicht in ihre paradigmatische Phase eingetreten, in der ein theoretischer, methodischer und forschungstechnischer Konsens programmatisch die konkreten Analysen der Transformationsforschung anleitet.“<sup>17</sup>

In dem Sinne sind Transformation und Transformationsforschung eher Sammelbegriffe für regional zumeist auf den Raum „Osteuropa“ bezogene, unterschiedlichen Disziplinen zugehörige Arbeiten mit abweichendem theoretischem Hintergrund und Erkenntnisinteresse. Eine in sich geschlossene Transformationstheorie existiert nicht.<sup>18</sup> Inwieweit eine solche Theorie überhaupt entwickelt werden kann und welcher Erkenntnisgewinn aus ihr gezogen werden könnte, ist darüber hinaus fraglich. Die Fragestellungen sind zum einen zu wenig homogen und zum anderen zu umfassend. Merkel meldet Zweifel an, ob eine Transformationstheorie mit heuristischem Wert für die empirische Forschung überhaupt zu entwickeln sei und verdeutlicht, mit welchen „Problem-Tiraden“ eine holistische Transformationstheorie konfrontiert wäre.<sup>19</sup> Diese könnten von einer Theorie allein nicht beantwortet werden.

Die Suche nach *der* Transformationstheorie lenkt vielmehr davon ab, die bestehenden theoretischen und methodischen Ansätze der Sozialwissenschaften zu nutzen und auf ihre Anwendbarkeit hin zu überprüfen. Das Wissenschaftsrad muß für die Transformationsforschung nicht neu erfunden werden.<sup>20</sup> Positiv an der Etablierung des Begriffs Transformationsforschung ist der erneute Ruf nach einem Mehr an Interdisziplinarität, da die Komplexität des Transformationsprozesses ein Zusammenarbeiten der sozialwissenschaftlichen Disziplinen erfordert, da ein Fachgebiet allein keine umfassende Antwort geben kann. Dieser Ruf beschränkt sich nicht nur darauf, die Forscher unterschiedlicher Fachrichtungen zur Zusammenarbeit zu bewegen, sondern regt gleichzeitig dazu an, die strikte Trennung der Methoden zwischen den Fachrichtungen aufzugeben.

---

<sup>17</sup> Merkel 1995, 32.

<sup>18</sup> Siehe dazu auch: von Beyme 1994b

<sup>19</sup> Merkel nennt folgende „Problem-Tiraden“: „1. eine systemspezifische, d.h. mit einer solchen Theorie müßten Aussagen möglich sein, auf welche je spezifische Weise soziale, ökonomische und politische Transformationsprozesse in den entsprechenden Teilsystemen ablaufen und welche wechselseitigen Interdependenzen den gesamttypischen Transformationsprozeß beeinflussen; 2. eine ebenenspezifische, d.h. Aussagen müßten getroffen werden können, auf welche Weise Transformationsprozesse auf der Makro-, Meso- und Mikroebene des sozialen, ökonomischen und politischen Systems ablaufen und wie sie sich wechselseitig beeinflussen und 3. einer phasenspezifischen, d.h. Aussagen müßten ermöglicht werden, die gleichermaßen Antworten zum Ablauf aller drei großen Phasen der Transformation (Ende des alten Systems, Demokratisierung, Konsolidierung des neuen Systems) sowie ihrer Dependenzen zulassen.“ Merkel 1995, 32.

<sup>20</sup> Siehe dazu auch: Segbers 1995; De Spiegeleire 1995.

Ökonomen, die sich mit der Transition des wirtschaftlichen Teilsystems befassen, klammern demzufolge die den Prozeß gestaltenden Akteure nicht weiter aus, sondern beziehen sie als eine wichtige Variable in die Untersuchung ein. Die Politikwissenschaftler ihrerseits heben nicht exklusiv auf originär politikwissenschaftliche Ansätze ab, sondern wenden darüber hinaus wirtschaftswissenschaftliches Instrumentarium wie beispielsweise *Rational-Choice* Ansätze an. Scheinbare methodische Gegensätze und Konfrontationen zwischen den Fachrichtungen werden damit hinfällig. Einen „Königsweg“<sup>21</sup> der Transformationsforschung gibt es konsequenterweise nicht, sonst wäre dieser mit der nicht vorhandenen Transformationstheorie gleichzusetzen.

Zusammenfassend soll an dieser Stelle festgehalten werden, daß es eine einheitliche Transformationstheorie nicht geben kann und wird. Unter der Klammer Transformationsforschung werden Sozialwissenschaftler weiterhin gemeinsam oder auch konkurrierend die Determinanten des Systemwechsels, dessen Verlauf, den Institutionenwandel und die relevanten Akteure untersuchen. Als zu berücksichtigende *constraints* sind ihnen dabei der regionale Bezug und die Auseinandersetzung mit der Transformation im allgemeinen gemeinsam. Die Erkenntnis, daß keine einheitliche Transformationstheorie existiert, soll keineswegs entmutigen, sondern, befreit von der utopischen Suche nach der Transformationstheorie, dazu aufrufen, die bestehenden Methoden und Theorien auf ihre Anwendungsmöglichkeit zu untersuchen und bei ihrer Kombination den Vorwurf des Theorie-Eklektizismus nicht zu scheuen. Im Vordergrund der Transformationsforschung kann so die Suche nach relevanten Fragestellungen treten. An den Punkten, an denen das vorhandene Theorieangebot nicht ausreicht, muß es den Erfordernissen entsprechend modifiziert werden.

Nachdem die Besonderheit der Transformation als Hintergrund der Auseinandersetzung um die *Area Studies* versus Politikwissenschaften erörtert wurde, sollen nun die Vor- und Nachteile der beiden Schulen gegenübergestellt werden.

### **3 Die komparativen Vorteile der *Area Studies***

Die Länderspezialisten haben den Politikwissenschaftlern fundierte Kenntnisse über die Situation in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region voraus. Sie verfügen über Sprachkenntnisse und haben darüber hinaus einen Überblick über die historische und kulturelle Entwicklung der zu untersuchenden Region. Diese Fähigkeiten, die zumeist durch eine intensive und zeitaufwendige Ausbildung erworben wurden, verleiten die Länderspezialisten allerdings häufig, so deren Kritiker, zu einem Verharren im Beschreiben von kulturellen und historischen Besonderheiten des jeweiligen Landes. Zu einer analytischen Untersuchung oder gar einer statistischen Evaluierung ihrer Argumente seien sie nicht fähig. Eine der angegriffenen Länderspezialistinnen, Jill Crystal, US-amerikanische Expertin für den mittleren Osten, brachte die Einschätzung ihrer politikwissenschaftlichen Kollegen des *Main-streams* folgendermaßen auf den Punkt: "We go overseas and come back and describe it to them. We are not really thinkers, we are just cameras."<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Merkel 1994, 313.

<sup>22</sup> Shea 1997, A 14.

Wendet man diese scheinbar vernichtende Kritik ins Positive, geht aus ihr hervor, daß Länderspezialisten in der Lage sind, die Geschehnisse in einem Land bzw. einer Region scheinbar originalgetreu einzufangen. Sie lassen sich nicht so einfach dazu verleiten, westliche Kategorien 1:1 auf die Situation in den Transformationsländern zu übertragen. Sie suchen nicht nach Äquivalenten zu den ihnen bekannten westlichen Kategorien, sondern entwickeln spezifische Fragestellungen, die für das jeweilige Land relevant sind.

Speziell in bezug auf die eingangs gestellt Frage: Wer entscheidet in der RF? bedeutet dies, daß die in westlichen Demokratien relevanten Entscheidungsträger wie Parteien, Parlament und Verbände weitgehend vernachlässigt werden können. Die Suche nach den politischen Steuerungsmechanismen läßt sich in der RF eben nicht in altbekannten westlichen Schemata vollziehen. Parteien, Verbände und das Parlament werden auf der Suche nach den relevanten Entscheidungsträgern in dem vorliegendem Arbeitspapier nicht weiter untersucht, da ihnen (noch) keine wirkliche Bedeutung zukommt. Relevant hingegen sind einflußreiche Vertreter von Partialinteressen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der staatlichen Strukturen zu finden sind.

Die russischen Parteien haben keinen Einfluß auf die politischen Entscheidungen in der RF. Sie wurden zu einem Großteil eigens zu Wahlen formiert und verfügen nur in wenigen Fällen über eine geschlossene Fraktion im Parlament. Ihre Mitgliederzahl ist - außer im Fall der Nachfolgepartei der KPdSU, der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation (KPRF) - sehr gering, und ihre Verankerung in der Bevölkerung ist dementsprechend schwach.<sup>23</sup> Parteien wurden bisher auch von außen nicht als einflußreiche Entscheidungsträger identifiziert. Deutlich wurde dies daran, daß sie nur selten als Ansatzhebel von informellen Gruppen für deren Lobbypolitik genutzt werden.<sup>24</sup>

Zu den einflußreichen Interessengruppen zählen weiter weder die Gewerkschaften noch die Unternehmensverbände. Die Arbeitnehmervertretungen, die zum größten Teil noch über ihre alten Organisationsstrukturen verfügen, haben kaum eigenständige Positionen entwickelt und können auf keine umfassende Unterstützung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen rechnen. Sie richten sich mit ihren Forderungen nach wie vor an den Staat, um ihre Ziele zu erreichen und arbeiten in diesen Fällen mit den Direktoren direkt zusammen.<sup>25</sup> Sie verfügen über kein klares Konzept für ihr politisches Vorgehen. Sie sind vielmehr damit beschäftigt, ihre eigene Position zu bestimmen.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Auf die Rolle der Parteien in der Russischen Föderation soll hier im weiteren nicht eingegangen werden. Siehe dazu: Luchterhandt 1994. Siehe auch: von Beyme 1994a; Sakwa 1993; Tolz 1994; Badovskij; Šutov 1995; Luchterhandt 1993; Dallin (Hg.) 1993; McFaul; Markov 1993; Samin; Bunin; Kapeljuschnikov; Urnow 1993 und Glæßner 1994, 252-265.

<sup>24</sup> De Spiegeleire 1995, 77.

<sup>25</sup> Es hat bis heute keine Differenzierung der Interessen der Direktoren und der Gewerkschaften stattgefunden. Nach wie vor wird der Staat für die schlechte Lage in den Betrieben verantwortlich gemacht, und es werden staatliche Unterstützungsmaßnahmen bis hin zu Subventionen gefordert. Das Management wird nur in seltenen Fällen zur Verantwortung gezogen, und es liegen wenige Beispiele vor, in denen das Arbeiterkollektiv für die Absetzung eines Direktors plädiert hätte. Wiesenthal; Stykow 1994, 21.

<sup>26</sup> Dies gilt auch für die regionale Ebene, wie Interviews mit Gewerkschaftsvertretern in St. Petersburg und Ekaterinburg ergeben haben. In St. Petersburg sprach die Autorin mit Valerij Michajlovič Rajkevič, dem Leiter der Wirtschaftsabteilung beim Rat der Leningrader Föderation der Gewerkschaften, St. Petersburg, 23.6.1995, in Ekaterinburg mit dem dortigen lokalen Vertreter der Russischen Föderation Unabhängiger

Die Situation der Unternehmensverbände ist dagegen nicht so einfach zu bewerten. Zunächst gilt für die Unternehmensverbände dasselbe wie für alle anderen Verbände. Da sich die russische Gesellschaft nicht entlang klar definierter *cleavages* spaltet, existieren kaum Grundlagen für die Gründung von Verbänden, die für die Durchsetzung eines konkreten Ziels gegen eine klar umrissene Gegenpartei stehen könnten. Auch scheinen weiterhin die persönlichen Verflechtungen der Direktoren und der Politiker wichtiger für die Durchsetzung der Unternehmerinteressen zu sein als Verbandsstrukturen. So kommen Wiesenthal/ Stykow zu dem Ergebnis, daß „bislang jedenfalls (.) im postsowjetischen Raum noch kein System ressourcenstarker, repräsentativer, aufeinander bezogener und funktional spezialisierter bzw. sozial oder politisch differenzierter Unternehmervverbände entstanden (ist)“<sup>27</sup>. Die Unternehmer setzen ihre Forderungen beispielsweise nach Krediten und Subventionen oder Ein- und Ausfuhrlicenzen nicht über den jeweiligen Unternehmensverband, sondern über eigene persönliche Kontakte informell durch. Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß Verbände - und konkret bezogen auf die vorliegende Arbeit: Unternehmensverbände - im politischen Entscheidungsprozeß der RF noch keine eigenständige Rolle spielen und deshalb im weiteren ebenfalls vernachlässigt werden.<sup>28</sup>

Wesentlich erfolgreicher haben sich hingegen informelle Strukturen wie im weitesten Sinne Finanzstrukturen (Banken, Investmentfonds u.ä.) und kriminelle Vereinigungen (Mafia) etablieren können. Obwohl die Banken nicht im verborgenen arbeiten müssen, decken sie ihre Geschäfte nicht auf. Ihre Vernetzungen im wirtschaftlichen und politischen Leben der RF sind vielfältig und werden in Zukunft wohl noch weiter ausgebaut. Die staatlichen Entscheidungsstrukturen, die, wie eingangs erwähnt, untersucht werden sollen, dominieren sie jedoch nicht. Die Aktivitäten der kriminellen Organisationen erstrecken sich von Wirtschaftskriminalität über Korruption bis hin zu direkter Sanktionsandrohung gegenüber politischen Entscheidungsträgern, falls diese nicht in ihrem Sinne handeln.<sup>29</sup> Sie werden im folgenden dennoch nicht weiter untersucht, da ihre Aktivitäten nicht offen nachvollziehbar sind. Ihre Aktivitäten sind zudem momentan noch darauf ausgerichtet, „schnelles Geld“ zu machen. Dies erreichen sie zumeist durch Erpressung und Korruption, was sie aber nicht dazu veranlaßt, an den staatlichen Entscheidungsprozessen öffentlich partizipieren zu wollen. Für sie wie für alle nichtstaatlichen Akteure gilt, daß sie vor allem über die Einflußnahme auf die staatlichen Entscheidungsträger in der Lage sind, ihre Konzepte durchzusetzen und nicht als

---

Gewerkschaften, Jurij Vasil'evič Il'in, Ekaterinburg 6.10.1995. Weitere Informationen zur Rolle der Gewerkschaften: Clarke 1994.

<sup>27</sup> Wiesenthal; Stykow 1994a, 12. Vgl. auch: Stykow 1997; Stykow 1994; Wiesenthal; Stykow 1994b und Fortescue 1993.

<sup>28</sup> Dies heißt allerdings nicht, daß Unternehmensverbände in der RF nicht einen Einfluß auf den weiteren Verlauf des Transformationsprozesses haben können, sondern nur, daß ihre Rolle für das zu behandelnde Thema und den gewählten Zeitraum marginal ist. Im Unterschied zu den schwachen Verbänden spielen die Unternehmen selbst - gerade auf regionaler Ebene - aber eine gewichtige und einflußreiche Rolle, auf die im späteren eingegangen wird.

<sup>29</sup> Gurov 1995; Schmid 1996; Ulrich 1994. In dieser Arbeit kommt Ulrich zu dem Ergebnis, daß das organisierte Verbrechen in der RF bereits mehr als 40.000 wirtschaftliche Einheiten kontrolliert, von denen 2000 Staatsbetriebe sind. Ebenda, S. 26.

Zu weiteren Informationen über das organisierte Verbrechen siehe: Izyumov 1994; Pajdiev 1994; Glinkina 1995; Leon'tev 1996.

eigenständige Entscheidungsträger agieren. Dies unterstreicht die Rolle der formalen staatlichen Akteure als Schnittstellen bei den Entscheidungen in der RF.

In den Mittelpunkt der Analyse der staatlichen Entscheidungsstrukturen werden bürokratische Akteure gestellt, da sie in der RF die einzigen institutionell organisierten Entscheidungsträger sind und der Konkurrenzkampf schwerpunktmäßig zwischen ihnen stattfindet. Neben den Bürokratien agieren zudem weitere staatliche und nichtstaatliche Akteure sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene. Sie wechseln in Abhängigkeit von den behandelten Themen. Die Fokussierung auf die bürokratischen Strukturen folgt der Erkenntnis, daß sich in der RF bisher weder starke demokratische Institutionen/Akteure noch einflußreiche informelle, offen arbeitende Akteure etablieren konnten. Diejenigen gesellschaftlichen Interessengruppen wiederum, die über Partizipationsmöglichkeiten verfügen, wie beispielsweise kriminelle Organisationen (Mafia) oder alte Nomenklaturaseilschaften, artikulieren ihre Interessen nicht im öffentlich-politischen Diskurs. Sie versuchen vielmehr, verdeckt und unter Anwendung von Gewalt, in einer sonst amorphen Gesellschaft ihren Forderungen Durchsetzungskraft zu geben.

Formal existiert in der RF laut Verfassung eine Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative, faktisch entscheidet die Exekutive. Parteien existieren als lose Koalitionen zum Stimmerwerb, aber nicht als ernstzunehmende Akteure im politischen Entscheidungsprozeß. Gesellschaftliche Interessengruppen sind ebenso nur sehr schwach ausgeprägt, da eine Ausdifferenzierung der Gesellschaft bis heute kaum stattgefunden hat und wenig Partizipationsmöglichkeiten für Interessengruppen gegeben sind.

Die Fokussierung auf die Akteursebene geschieht der Annahme folgend, daß die Entscheidungsträger in den einzelnen Teilsystemen um den Erhalt ihrer Macht oder die Durchsetzung ihrer Interessen kämpfen. Dies beeinflusst den Verlauf des Institutionenwandels und des Transformationsprozesses maßgeblich. Einflußreiche Akteure versuchen, den Transformationsprozeß so weit wie möglich in ihrem eigenen Interesse zu gestalten. Den nötigen Freiraum dazu haben sie, da es weder ein allgemeingültiges Raster für den Verlauf der Transformation noch festgefügte Instanzen gibt, die die Aufgaben eines Kontroll- oder Koordinationsorgans übernehmen könnten. Hierdurch erhöht sich der Einfluß einzelner gut organisierter Interessengruppen in dem teilweise hochgradig chaotisch verlaufenden Übergangsprozeß. Brie beschreibt die spezifische Situation in der RF wie folgt:

„Die Wandlungsprozesse Rußlands zeichnen sich dadurch aus, daß in ihr die Formen autoritativer, konsensueller und spontaner Koordination koexistieren, durch die die Akteure versuchen, die weitgehend anomischen Zustände des Systemwandels im eigenen Interesse zu nutzen und weiter zu verstärken bzw. unter Kontrolle zu bringen oder sogar zu überwinden und dauerhaftere Regeln durchzusetzen.“<sup>30</sup>

Bereits die Frage nach den Entscheidungsträgern wurde vor dem Hintergrund ausführlicher *Area Studies* ausgewählt. Die Autorin mußte während längerer Feldforschungsaufenthalte in der RF feststellen, daß die formalen Strukturen und ausgewiesenen Akteure, die beispielsweise in der Verfassung niedergeschrieben sind, nicht mit der politischen Realität identisch sind. Das Länderwissen konnte in diesem Fall dazu verwandt werden, die hier aufgeführten nicht relevanten Akteure aus dem Forschungsdesign von Anfang an auszuschließen und sich damit auf die Analyse der Entscheidungsträger zu konzentrieren. In

---

<sup>30</sup> Brie 1996, 147.

erster Linie werden so die Bürokratie untersucht. Zugleich wurde deutlich, daß die Föderationssubjekte in der RF nicht nur administrative Untereinheiten der Zentralregierung in Moskau sind, sondern eigenständig agierende Subjekte.<sup>31</sup>

Das Geflecht der unterschiedlichen politischen Akteure im Entscheidungsprozeß der RF und die Prozesse der Entscheidungsfindung sind nach wie vor von großer Relevanz. Unser Wissen über den politischen Entscheidungsprozeß und die ihn bestimmenden Akteure im politischen Leben der Russischen Föderation ist allerdings begrenzt. Darüber hinaus herrscht weiterhin Unklarheit darüber, auf welcher Ebene oder in welchen Räumen Entscheidungen getroffen werden. Nachdem das Monopol der Kommunistischen Partei aufgehoben war, konnte die Umsetzung der zentralen politischen Beschlüsse auf der regionalen Ebene nicht mehr gewährleistet werden, da die vertikalen Kommandolinien fehlten. Parallel dazu forderten die Regionen immer mehr Eigenständigkeit und Vollmachten. So übersieht die Annahme, daß die Entscheidungen in Rußland immer noch zentral von Moskau aus getroffen und dann im ganzen Land umgesetzt werden, die politische Realität Rußlands.<sup>32</sup>

Die Akteure, die die politischen Entscheidungen treffen und deren Umsetzung überwachen, agieren also keineswegs ausschließlich auf der föderalen Ebene. Die regionalen Entscheidungsträger haben ihre Position in den vergangenen Jahren zunehmend ausgebaut und entscheiden über viele Fragen autonom. Um diesem Prozeß der Regionalisierung Rechnung zu tragen, müssen neben den föderalen auch die regionalen Akteure in eine Untersuchung der staatlichen Entscheidungsstrukturen einbezogen werden.

In der dynamischen Umbruchsituation Rußlands fällt es schwer, feste Untersuchungsräume auszumachen, denn mit Beginn des Transformationsprozesses wurde gleichzeitig eine Veränderung der staatlichen Machtausübung initiiert, die oft ungewollt in eine Machtlosigkeit der ehemaligen Machthaber umschlug. Die Entscheidungsträger agierten zu Zeiten der Sowjetunion in erster Linie auf der zentralstaatlichen Ebene. Jede Entscheidung wurde von dieser Ebene auf die regionale und lokale Ebene hinunterdekliniert. Die Aufgabe, die zentralen Entschlüsse auf untergeordneter Ebene umzusetzen, kam den jeweiligen Parteigremien zu, die alle streng nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus organisiert waren. Der vertikale Entscheidungsfluß war demnach durch die verschiedenen Ebenen der Partei gewährleistet. Über diesen Transmissionsriemen konnten die von oben erlassenen Weisungen an die untergeordneten Komitees weitergeleitet und deren Ausführung kontrolliert werden.<sup>33</sup> In der Praxis wurde dieses Prinzip an vielen Stellen dadurch durchbrochen, daß ein Aushandlungsprozeß zwischen den Entscheidungsträgern auf den unterschiedlichen Ebenen stattfand. Dieser unterlief die streng hierarchische Entscheidungsstruktur, hob sie allerdings nicht ganz auf. Mit dem Zerfall des Parteiapparats und der parallelen Auflösung der UdSSR brachen diese Strukturen in sich zusammen.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Siehe dazu auch Sebers 1994 und Segbers; de Spiegeleire 1995.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu: Segbers; de Spiegeleire 1995, Volume I-IV.

<sup>33</sup> Vgl. Lapina 1996; Hughes 1994.

Auch in der Sowjetunion waren einzelne wirtschaftliche Akteure in der Lage, direkten Einfluß auf die politischen Entscheidungen auszuüben. Brie; Stykow 1995.

<sup>34</sup> Auch im Fall des politischen Systems der Sowjetunion wird davon ausgegangen, daß die Entscheidungen nicht allein von den zuständigen zentralen Organen getroffen wurden. Kordonskij hat in diesem Zusammenhang das Konzept des „administrativen Marktes“ entwickelt. In diesem Konzept wird die UdSSR als

Ein prägendes Merkmal der politischen Realität in der RF ist die Regionalisierung und die Abschwächung der vertikalen Entscheidungsstrukturen des ehemaligen zentralen Verwaltungssystems.<sup>35</sup> Die Regionalisierung ist für Medvedev nicht nur einer neben anderen Faktoren im Transformationsprozeß wie beispielsweise die ökonomische oder politische Transition, sondern das alle anderen Prozesse bestimmende Paradigma. Vor diesem Hintergrund hat die Auflösung der UdSSR und der Regionalisierungsprozeß in der RF eine völlig neue Realität geschaffen, die laut Medvedev eine neue Forschungslogik erfordere, die „... may be the logic of regionalisation or regional interpretation of post-Soviet developments“.<sup>36</sup>

Prägend für die politische Realität in der RF sind die Auseinandersetzungen zwischen dem Zentrum und den Regionen um die jeweiligen Rechte und Pflichten. Mit der Unterzeichnung des Föderationsvertrages wurde ein asymmetrischer Staatsaufbau festgelegt, der diesen Konflikt noch verstärkte.<sup>37</sup> Der Föderationsvertrag verlor jedoch schnell an Bedeutung. In der Verfassung vom 12. Dezember 1993 wurde festgeschrieben, daß die RF ein demokratischer föderativer Rechtsstaat ist,<sup>38</sup> der sich in 89 Föderationssubjekte aufteilt.<sup>39</sup> Einigen Föderationssubjekten reichten die vagen Abmachungen in der Verfassung nicht aus. Sie forderten zumeist ein größeres Maß an Eigenständigkeit und Kompetenzen und schlossen deshalb bilaterale Verträge (sog. Kompetenzabgrenzungsverträge) mit Moskau ab. Die Republik Tatarstan schloß einen solchen Vertrag bereits 1994 ab. Ihm folgten zunächst weitere Republiken und Ende 1995 mit Sverdlovsk das erste Gebiet. Anfang 1996 gipfelte diese Entwicklung in einer wahren Flut von Kompetenzabgrenzungsverträgen zwischen dem Zentrum und den nach Eigenständigkeit strebenden Regionen.<sup>40</sup>

Die Umgestaltung des ehemaligen zentralstaatlichen Staatsaufbaus in ein föderales System findet in der RF allerdings nicht nur in den rechtlich vorgesehenen Bahnen statt. Mit ihr verbunden ist auch ein Auseinanderdriften des Zentralstaates und ein Machtverlust des Zentrums, der besonders im Bereich des föderalen Finanzausgleichs offen zutage tritt.<sup>41</sup> Die Verlagerung politischer Rechte auf die regionale Ebene verläuft parallel zu der immer selbstbewußteren Aneignung ehemals zentralstaatlicher Machtbefugnisse durch die Regio-

---

administrativer, bürokratischer Markt beschrieben, in dem die Verteilung der Güter, Ressourcen und Dienstleistungen nicht nach einem Plan vor sich ging, sondern ein bürokratischer Handel um diese stattgefunden hat. Verhandelt wurde auch über Gefälligkeiten, Regeln und Gesetze. Die Handlungsposition der Beteiligten war auf diesem Markt von ihrer Stellung innerhalb der Hierarchie abhängig. Siehe dazu: Kordonskii 1995, 157-204.

<sup>35</sup> Vgl. Heinemann-Grüder 1995; Segbers (Hg.) 1994; Gibson; Hanson (Hg.) 1994; Segbers; de Spiegeleire (Hg.) 1995.

<sup>36</sup> Medvedev 1995, 5.

<sup>37</sup> Dogovor „O razgraničienii predmetov vedenija i polnomočij meždu federal'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti suverennyh respublik v sostave Rossijskoj Federacii“, in: *Rossijskaja gazeta*, 18.3.1992, 2.

Als Anlage zu dem Föderationsvertrag existieren noch zwei weitere Übereinkommen, die das Verhältnis zu den übrigen Föderationssubjekten regeln.

Weitere Informationen über die Diskussion um den Föderationsvertrag siehe: Luchterhandt 1992, 129-192.

<sup>38</sup> An dieser Stelle wird nicht weiter auf die Ursachen der Regionalisierung der RF eingegangen, da sie nicht das Thema der vorliegenden Arbeit sind. Zur weiteren Information siehe: Segbers (Hg.) (1994); Jarygina; Marčenko (1994); Saizew 1992; Babickij 1993; Sheehy 1993; Russia: A Troubled Future, in: *RFE/RL Research Report*, 24/1994, 1-12; Hanson 1994.

<sup>39</sup> Konstitucija Rossijskoj Federacii, vom 12.12.1993, in: *Rossijskaja gazeta*, 25.12.1993, 3.

<sup>40</sup> Hughes 1996 und Kirkow 1997.

<sup>41</sup> Vgl. Bell 1995; Treisman 1996; Bell 1996 und Wallich 1994.

naleliten.<sup>42</sup> Neščadin faßt zusammen, daß von einer eigenmächtigen Umverteilung der Kompetenzen zugunsten der örtlichen Behörden, das heißt einer unkontrollierten Dezentralisierung, gesprochen werden kann.<sup>43</sup> Die regionalen Behörden würden die Reformen ihren speziellen Anforderungen anpassen, was nicht immer in Einklang mit der ursprünglichen föderalen Reformvariante stünde.<sup>44</sup>

Die Kompetenzen der Föderationssubjekte waren zwar erweitert worden, doch gab es keine scharfen und klar interpretierbaren Grenzen für diese. So stellt Kirkow fest:

„Ein großes Maß an Turbulenzen zwischen Zentrum und Regionen ist daher der Verschwommenheit institutioneller Arrangements und der unklaren Festlegung administrativer Kompetenzen zuzuschreiben, aber auch der nicht eindeutigen Trennung zwischen föderalem und regionalem/örtlichem Eigentum und Steuern, was die Auseinandersetzung um ökonomische Ressourcen immer wieder neu entfachte.“<sup>45</sup>

Hanson formuliert diese Situation der ungeklärten Kompetenzaufteilung zwischen dem Zentrum und den Regionen noch pointierter:

„The division of powers and responsibilities is as clear as an old-fashioned London fog. In each treaties, there are lists of powers to be exercised jointly, and powers devolved entirely to the federal subject.“<sup>46</sup>

Die Kombination aus den unklaren rechtlichen Abgrenzungen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, dem Streben der Föderationssubjekte nach größerer Eigenständigkeit und der verminderten Einflußmöglichkeit des Zentrums stellt die Frage nach den Entscheidungsstrukturen in der RF in ein neues Licht. Denn eine Verschiebung der Entscheidungsebene im Transformationsprozeß hat direkte Auswirkungen auf die relevanten Akteure und den Verlauf der Entscheidungsstrukturen. Demnach gilt es, in der folgenden Analyse die Akteure auf der föderalen und regionalen Ebene in Hinblick auf ihren Einfluß und ihre Zusammenarbeit zu untersuchen und das Spannungsverhältnis zwischen ihnen zu berücksichtigen.

Deutlich wird, daß die gewählte Fragestellung nicht allein aus zentralstaatlicher Perspektive zu bearbeiten ist, da gerade der Konflikt zwischen dem Zentrum und den Regionen und die Verlagerung eines Teils der Kompetenzen auf die regionale Ebene politikbestimmend sind.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Bis heute gibt es noch Regionen, in denen die Administration kommunistischen Leitbildern folgt. Beispiele hierfür sind das Gebiet Baškortostan oder auch die Republik Udmurtien. Auch in der Metropole Moskau, in der das Abweichen von den zentralstaatlichen Richtlinien nicht durch die Weite des Regierungsgebietes erklärt werden kann, setzt Oberbürgermeister Lužkov eigene Maßstäbe. Er ist ein klarer Gegner des Privatisierungskurses von Čubajs und setzte für Moskau immer wieder Sonderregelungen durch. So verlängerte er beispielsweise die Frist zu Einlösung der Voucher um drei Monate. Die *bargaining*-Power der einzelnen Regionen war aber, mit Blick auf die ökonomischen Bestimmungsfaktoren des Föderationssubjektes, unterschiedlich. Vgl. Treisman 1996, 317; Schwanitz 1997a.

<sup>43</sup> Neščadin 1994, 82.

<sup>44</sup> Die Anpassung der zentralstaatlichen Reformvorschläge an die regionalen Bedürfnisse beinhaltet jedoch nicht nur negative Komponenten. Sie verhindert zunächst, daß an den konkreten Gegebenheiten vor Ort vorbei geplant wird. Zudem können von den Aspekten der Dezentralisierung, Deregulierung und der Auflösung der Uniformität positive Impulse für die Transformation in den Regionen ausgehen. Es herrscht Einigkeit darüber, daß eine straffe zentralstaatliche Führung in einem Land mit der Ausdehnung und den regionalen Unterschieden wie in der RF zum einen nicht durchgesetzt werden könnte und zum anderen zu keinen positiven Ergebnissen führen würde. Medvedev 1995, 6.

<sup>45</sup> Kirkow 1995, 1004.

<sup>46</sup> Hanson 1994, 3.

<sup>47</sup> Vgl. zum Einfluß regionaler Akteure: Kirkow 1994, 1163-1187.



Zu untersuchen bleibt, wie und in welchem Umfang die regionalen Akteure Einfluß auf Entscheidungen nehmen können. In Anbetracht der speziellen Fragestellung nach Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsträgern, die die Interdependenzen zwischen den föderalen und regionalen formalen und nichtformalen Akteuren einbeziehen muß, ist es notwendig, diejenigen Einheiten in den Blick zu nehmen, die über politische Kompetenzen verfügen und als Akteure im Zusammenspiel zwischen dem Zentrum und den Regionen auftreten.

Konkret stellt sich also die Frage, innerhalb welcher Grenzen die Vertreter der regionalen Administration ihre Entscheidungen durchsetzen können. Die Auswahl des Raums für eine Untersuchung der staatlichen Entscheidungsstrukturen orientiert sich an den rechtlich festgesetzten Einflußgrenzen der regionalen Akteure, um so ihren de jure und de facto existierenden Gestaltungsspielraum gegenüber dem Zentrum ermessen zu können. Unter diesem Gesichtspunkt sind die 89 Föderationssubjekte die politischen und administrativen Einheiten, in denen politische Akteure agieren, die über die Macht verfügen, eigene Konzepte in die Praxis umzusetzen.<sup>48</sup> In der Verordnung über die Grundlagen für eine Regionalpolitik Rußlands werden ebenfalls die Föderationssubjekte als diejenigen Einheiten genannt, die als Rechtssubjekte anerkannt sind.<sup>49</sup> Die föderale Ebene kann aus der Untersuchung nicht ausgeblendet werden, weil sie zum einen immer noch über ein erhebliches Maß an Entscheidungsbefugnis verfügt, und zum anderen gerade das Spannungsverhältnis zwischen der zentralen und der regionalen Ebene von großer Bedeutung für die Politikgestaltung ist.

Bis hierher wurden relevante Akteure und Faktoren für die Beantwortung der Fragestellung herausgearbeitet. In den Mittelpunkt sollen die Akteure des Transformationsprozesses gestellt werden, die sich in erster Linie dadurch auszeichnen, daß sie über eine bürokratische Organisationsform verfügen und sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene agieren. Dieses Wissen geht aber über eine rein deskriptiv-essayistische Form nicht hinaus. Es fehlt das analytische Raster, das aus den vielen beobachteten Einzelfällen die strukturellen Gemeinsamkeiten herausarbeitet und so zu einem Ergebnis führt, das über eine reine Deskription des Einzelfalls hinausgeht. An dieser Stelle soll nun überprüft werden, welche sozialwissenschaftlichen Methoden angewendet werden können.

## **4 Die komparativen Vorteile der Politikwissenschaft**

Der Vorteil der Politikwissenschaft besteht gerade in ihrer Methodensicherheit und ihrer Fähigkeit, ihre Ergebnisse zu verallgemeinern. Analog zu der kurzen Auflistung der Vorteile der Länderspezialisten sollen an dieser Stelle Methoden- und Theorieangebote aus dem Feld der Politikwissenschaft in bezug auf die konkrete Fragestellung vorgestellt werden.

---

<sup>48</sup> Hanson 1994, 5.

<sup>49</sup> Postanovlenie pravitel'stva Rossijskoj Federacii: „Ob odobrenii i predstavlenii na utverzdenie Prezidenta Rossijskoj Federacii osnovnych položenij regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii“ vom 23.3.1996, in: *Rossijskaja gazeta*, 9.4.1996, 6.

## 4.1 Der akteurstheoretische Ansatz und seine kritische Würdigung

Der akteurstheoretische Ansatz untersucht die Transformation von Gesellschaftssystemen, indem er das Verhalten der Entscheidungsträger oder auch der Akteure analysiert. Die Prämisse dieses Ansatzes lautet, daß Wirtschaftsreformen und Demokratisierung, wie die Transformation an sich, nicht zwangsläufig das Ergebnis von strukturellen Bedingungen wie der Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur, dem politischen System u.a.m. sind, sondern maßgeblich von den an ihnen beteiligten Akteuren geprägt werden. Entscheidend sind nicht in erster Linie die bestehende Struktur oder die vorgefundenen Rahmenbedingungen, sondern die Art und Weise, wie die relevanten Akteure mit diesen umgehen. Ausgehend von der Annahme, daß die Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in den Staaten Osteuropas im allgemeinen und in Rußland im besonderen kein linearer Prozeß von A nach C mit einem klar definierten Übergangsstadium B ist<sup>50</sup>, begreift der akteurstheoretische Ansatz den Wandel der Institutionen selbst als ein Ergebnis von getroffenen Entscheidungen der entsprechenden Akteure. Mit anderen Worten: die Akteure gestalten den Institutionen- und Systemwandel.

Die grundlegende Annahme hinter diesem methodischen Forschungskonzept ist, daß der Übergang beispielsweise von einem Einparteiensystem hin zu einer Demokratie nicht zwangsläufig aus bestimmten ökonomischen und sozialen Bedingungen heraus entsteht, sondern von politischen Akteuren im wahrsten Sinne des Wortes „hergestellt und gemacht“ wird. Das bedeutet, daß die Ziele, Interessen, Präferenzen, Perzeptionen, Entscheidungen, Strategien und das Verhalten der Akteure, als wesentlich für einen Transitionsprozeß betrachtet werden und diesen maßgeblich prägen.<sup>51</sup> Der Institutionenwandel vollzieht sich nicht aus historischer Zwangsläufigkeit, sondern wird von Akteuren initiiert und gestaltend begleitet. Diese verfügen nicht unbedingt über identische oder auch nur kompatible Zielvorstellungen, sondern werden vielmehr von oft konfligierenden Eigeninteressen geleitet. Die üblicherweise einseitige Ausrichtung der Forschung und Politik auf den normativ angestrebten Institutionenwandel in der Russischen Föderation verstellt somit den Blick für die tatsächlichen Entwicklungen, die mit Demokratie und Marktwirtschaft - wenn überhaupt - nur der Form nach etwas gemein haben.

Mit seiner Herangehensweise setzt sich der akteurstheoretische Ansatz von system- und strukturtheoretischen Ansätzen ab. Dies geschieht vor dem Hintergrund der spezifischen Transformationsrealität. Diese zeichnet sich gerade dadurch aus, daß die Institutionen und Normen aufgelöst werden und dadurch die Akteure einen größeren Handlungsspielraum erlangen. Die Auflösung der Normen und Institutionen des alten Systems und die noch nicht etablierten demokratischen und marktwirtschaftlichen Verfahren erzeugen ein Machtvakuum, in das starke Akteure stoßen.<sup>52</sup> Systemtheoretische Ansätze hingegen sind häufig zu strukturfixiert und zu wenig auf den Prozeßcharakter von Politik ausgerichtet. Sie sind eher

---

<sup>50</sup> Vgl. Bohnet; Ohly 1992, 27-49.

<sup>51</sup> Bos 1994, 87.

<sup>52</sup> Vgl. Merkel; Sandschneider; Segert 199, 9-36.

Bei ihrer Analyse regionaler Akteurkoordinierung kamen Brie/ Stykow ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die sozialen Zusammenhänge in der RF weiterhin akteurs- und nicht institutionengestützt determiniert sind. Brie; Stykow 1995, 207-232.

geeignet, den momentanen Zustand eines Systems in seinem strukturellen Gefüge darzustellen, als die dynamische Entwicklungsfähigkeit zu erfassen, wie sie während der Transformation gegeben ist.<sup>53</sup>

In seiner Methodik ist der akteurstheoretische Ansatz mikroanalytisch und deskriptiv, d.h. die Verhaltensweisen, Präferenzstrukturen, Entscheidungen und Strategien der Akteure werden zunächst losgelöst von bestehenden Rahmenbedingungen dargestellt. Darauf aufbauend wird nach den Motiven für ihre Verhaltensänderungen oder den Gründen für die Absetzung der Akteure geforscht. Innerhalb des Ansatzes herrschen zwei unterschiedliche Richtungen vor. Zum einen untersuchen O'Donnell/ Schmitter<sup>54</sup> im empirischen Vergleich verschiedene politische Transitionsprozesse in Osteuropa und Lateinamerika. Dabei verzichten sie bewußt darauf, Voraussetzungen von Demokratisierungsprozessen zu ermitteln. Sie verfolgen vielmehr das Ziel, Prozesse der Demokratisierung systematisch zu erfassen. Aus dem empirischen Vergleich leiten sie Aussagen über typische Verlaufsmuster und Probleme ab und kommen so zu generellen Aussagen über das Verhalten der am Prozeß beteiligten Akteure.

Zum anderen wird mit Hilfe von *Rational-Choice*-Ansätzen versucht, das „Verhalten von Eliten und kollektiven Akteuren in Systemübergängen zu klären“<sup>55</sup>. Führender Vertreter dieser Ausrichtung ist Adam Przeworski.<sup>56</sup> In seiner Analyse über die Demokratisierung von politischen Systemen geht es ihm nicht nur darum, die unterschiedlichen Demokratisierungswege empirisch zu erfassen. Er fragt vielmehr danach, wann und unter welchen Bedingungen Demokratisierung stattfinden kann, wobei er die Analyse des Akteurverhaltens in den Mittelpunkt stellt.<sup>57</sup> Er unterstellt den Akteuren bestimmte Interessen und leitet daraus unter Anwendung entscheidungstheoretischer Verfahren die Bedingungen ab, unter denen der Übergang von einem autoritären System hin zu einer Demokratie rational entschieden werden kann.

Die *Rational-Choice*-Konzepte gehen davon aus, daß sich die Akteure rational verhalten und in diesem Sinne ihren persönlichen Nutzen unter Abwägung der persönlichen Kosten maximieren wollen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Akteure in der Transformation großen Unsicherheiten bezüglich der Zukunft ausgesetzt sind. Von daher können nicht immer alle Alternativen erkannt und in das Kalkül einbezogen werden. Die Informationen sind zudem nur unzureichend zugänglich, so daß nicht vom absoluten Rationalverhaltens-Postulat ausgegangen werden kann, sondern von einer „bounded rationality“.<sup>58</sup> Die Bedeutung der strukturellen Faktoren für die Transformation wird dabei nicht bestritten. Sie werden als Kontext begriffen, innerhalb dessen die Akteure strategisch handeln und die andererseits ihre Handlungen beeinflussen, jedoch die Ergebnisse von

---

<sup>53</sup> Vgl. Sandschneider 1994, 23-45. Sandschneider kommt zu dem Ergebnis, daß für die Transformationsforschung systemtheoretische Ansätze mit akteurs- und institutionentheoretischen Ansätzen kombiniert werden sollten. Ebenda, S. 42.

<sup>54</sup> O'Donnell; Schmitter 1986; Schmitter; Karl 1991.

<sup>55</sup> Bos 1994, 83.

<sup>56</sup> Przeworski 1986; Przeworski 1991.

<sup>57</sup> Przeworski 1986.

<sup>58</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen bei Downs und sein Verständnis von „rationalen Akteuren“.

politischen Prozessen nicht von vornherein festlegen.<sup>59</sup> Weiter beruht der *Rational-Choice*-Ansatz auf der Annahme, daß soziale Situationen auf individuelle Handlungen zurückzuführen sind. Er folgt demnach dem Leitbild des methodologischen Individualismus.

Das strategische Verhalten der Akteure richtet sich dabei nach ihrer individuellen Nutzenfunktion, die nicht in Übereinstimmung mit den Transformationszielen stehen muß. In erster Linie verfolgen die Akteure das Ziel, ihren eigenen Status zu erhalten bzw. zu erhöhen. Ihr Interesse an einem institutionellen Wandel ist dabei ihrem Eigeninteresse untergeordnet. In den Bereichen, in denen ihnen der Wandel Vorteile verspricht, werden sie ihn unterstützen oder gar initiieren. Dort, wo sie Nachteile für ihre eigene Position sehen, werden sie versuchen, Neuerungen zu stoppen oder wenigstens zu verlangsamen.

Allein die Ausrichtung auf die Akteure und die Analyse ihres Verhaltens kann allerdings nicht zu einem Gesamtverständnis der Transformation führen. Gegen den akteurstheoretischen Ansatz wurde oft der Vorwurf erhoben, daß er die politischen Akteure gleichsam abgehoben über der Gesellschaft schwebend betrachten würde. Im Gegensatz zum institutionellen Ansatz würden den Akteuren hier zu große Handlungsfreiheiten eingeräumt, und sie würden zu dominant für die Transformation verantwortlich gemacht.<sup>60</sup> Die alleinige Begründung und Erklärung der Transformation durch die Analyse der Akteure würde eine zu starke Reduzierung der Komplexität des Systemwandels implizieren. Eine solche Analyse setzte sich genau wie der institutionelle Ansatz dem Vorwurf der Einseitigkeit aus. Die Akteure treffen ihre Entscheidungen eben nicht unabhängig von ihrem wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Umfeld. Ihre Handlungen sind ebenso Reaktionen auf strukturelle und institutionelle Gegebenheiten wie beispielsweise das unsichere Rechtssystem, eine kaum konsolidierte Demokratie und ein Wirtschaftssystem, in dem illegale Transaktionen eine große Rolle spielen. Diese müssen notwendigerweise bei der Analyse mitbedacht werden.

Przeworski hält dieser Kritik entgegen, daß die Konzentration auf die Akteure des Transformationsprozesses nicht bedeute, daß die historischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen als irrelevant eingestuft würden. Sie seien die notwendige Bedingung, vor deren Hintergrund die Akteure initiativ werden könnten.

„But I want to make a much stronger claim - namely, that objective factors constitute at most constraints to that which is possible, under a concrete historical situation but do not determine the outcome of such situations.“<sup>61</sup>

Die konkrete historische, politische und wirtschaftliche Situation bilden gleichzeitig das *bargaining*-Potential und die *constraints* für das Verhalten der Akteure.

Kritisiert wird am akteurstheoretischen Ansatz auch, daß er auf der mikroanalytischen Ebene verharre. Notwendig erscheint also seine Synthese mit der Analyse der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang schlägt Karl einen Analyseansatz vor, der die strukturellen sowie institutionellen Zwänge und ihre Interdependenzen mit den Interaktionen der Akteure herausarbeitet. Die Entscheidungen der Akteure sollen als Funktion der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen bewertet werden.<sup>62</sup> Schwierig bei

---

<sup>59</sup> Vgl. Bos 1994, 81.

<sup>60</sup> Siehe hierzu: Remmer 1991; Karl 1990 und Rohrschneider 1994.

<sup>61</sup> Przeworski 1986, 48.

<sup>62</sup> Karl 1990.

der Operationalisierung ist die Gewichtung der einzelnen Faktoren, die nicht nach objektiven Kriterien vorgenommen werden kann. Die Gewichtung muß von Fall zu Fall begründet werden und unterliegt keiner Verallgemeinerung. In diesem Sinne sollen in der vorliegenden Arbeit nicht allgemein strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen für Transformationsakteure herausgearbeitet werden, sondern diese, wenn nötig, in die Analyse des konkreten Fallbeispiels einbezogen werden.

Eine weitere Schwäche des akteurstheoretischen Ansatzes ist darin zu sehen, daß das Ziel (in den untersuchten Fällen ein demokratisches System) a priori festgelegt wird. Bei einer solchen Zielbestimmung besteht die Gefahr, daß die Untersuchung zu einseitig auf die gewünschte Entwicklung hin zu einer demokratischen Gesellschaft und die eine solche Entwicklung stützenden Akteure ausgerichtet wird. Damit würde ein entscheidender Vorteil der Akteurstheorie - die Überwindung des deterministischen Denkens der Modernisierungstheorie - hinfällig. Gerade der akteurstheoretische Ansatz sollte auf normative Zielbestimmungen verzichten und sich von den Handlungen der zu identifizierenden Entscheidungsträger leiten lassen. Auf diese Weise können bei der Anwendung des akteurstheoretischen Ansatzes die sich etablierenden Grautöne der Transitionsgesellschaft eingefangen werden.

## **4.2 Die ökonomische Theorie der Bürokratie von Downs<sup>63</sup>**

Die relevanten zentralstaatlichen Akteure in der RF sind, wie von den Länderspezialisten festgestellt, vor allem Bürokratien oder verfügen zumindest über eine bürokratische Struktur. Diese spezielle Organisationsform prägt ihr Verhalten und birgt Chancen für ihre Durchsetzungsfähigkeit nach außen. Die ökonomische Theorie der Bürokratie von Downs bietet ein komplexes Modell bürokratischen Handelns, das als Grundmodell für die Analyse der Akteure dienen soll. Es verfügt im Gegensatz zu dem Bürokratiemodell von Weber<sup>64</sup> über einen Analyseapparat, der das Verhalten von Bürokratien in politischen Auseinandersetzungen systematisiert.

Das bürokratiethoretische Modell Downs, das den Theorien der Neuen Politischen Ökonomie angehört und zu den *Rational-Choice* Theorien zählt, zeichnet sich vor allem dadurch aus, daß es das Verhalten von Bürokratien in ihren Beziehungen zu anderen Akteuren (vor allem Interessengruppen) konzeptionalisiert. Darüber hinaus systematisiert es das Verhalten von Bürokratien gegenüber exogenen Veränderungen, wie sie gerade im Transformationsprozeß von Bedeutung sind. Die bürokratische Organisationsform der Akteure und die daraus resultierenden *constraints* für das Verhalten der Akteure bilden eine wichtige unabhängige Variable. Gegenüber anderen Bürokratiemodellen der Neuen Politischen Ökonomie<sup>65</sup> zeichnet Downs vor allem aus, daß er der Führungsspitze von Bürokratien nicht einseitig unterstellt, ihr Budget maximieren zu wollen. Sein Modell verfügt über ein wesentlich breiteres Spektrum an Verhaltensoptionen.

---

<sup>63</sup> Downs 1967.

<sup>64</sup> Weber 1985.

<sup>65</sup> Niskanen 1971; Niskanen 1973; Tullock 1965.

Downs geht im Rahmen seiner Bürokratietheorie von der Prämisse aus, daß die Verwaltung kein willenloses Instrument ist, das bedingungslos die ihm von den politischen Entscheidungsträgern auferlegten Aufgaben erfüllt. Vielmehr verfolgen die Beamten Eigeninteressen, die sie innerhalb bestimmter Grenzen versuchen durchzusetzen. Analog zum aktorstheoretischen Ansatz liegt der Fokus auf den handelnden Subjekten. Diese werden in ihrem Handeln zwar durch die sie umgebende Organisationsstruktur (die Bürokratie) beeinflusst, greifen aber dennoch gestaltend in den Entscheidungsprozeß ein. Downs geht mit seinem Ansatz, der ökonomischen Theorie der Bürokratie, über die reine Beschreibung von Bürokratien hinaus. Im Gegensatz zu den eher deskriptiven Abhandlungen über bürokratisches Verhalten, denen analytische Elemente für eine Theorie der Entscheidungsfindung fehlen, will Downs eine „useful theory of bureaucratic decisionmaking“<sup>66</sup>, entwickeln.

Die ökonomischen Theorien der Politik, zu denen die genannte Bürokratietheorie zählt, versuchen politische Prozesse mit dem Instrumentarium der Ökonomen zu analysieren.<sup>67</sup> Die Grundannahmen der ökonomischen Theorien der Politik bestehen im methodologischen Individualismus und der Rationalverhaltenshypothese. Hinter dem Begriff des methodologischen Individualismus verbirgt sich die Annahme, daß alle Entscheidungsträger Individuen sind, die isoliert oder in Zusammenschlüssen mit anderen agieren. Kollektiventscheidungen existieren in diesem Rahmen als Aggregation von Einzelentscheidungen, so daß von der Betrachtung des Individuums auf die Gesamtheit geschlossen wird. Die Rationalverhaltenshypothese besagt, daß jedes Individuum versucht ist, in bewußter und expliziter Rechnung Alternativen gegeneinander abzuwägen, die bei gegebenen Zielen ein Minimum an Kosten erfordern oder aber bei gegebenen Mitteln ein Maximum an Zielrealisierung ermöglichen sollen. Jedes Individuum versucht demnach seinen persönlichen Nutzen zu maximieren. Das Menschenbild der Neuen Institutionenökonomie<sup>68</sup> geht dabei nicht von einem perfekt rationalen Verhalten aus, sondern kennt auch das eingeschränkt rationale Verhalten. Der Mensch verhält sich zwar der Intention nach rational, wird jedoch aus Gründen begrenzter Informationsbeschaffungs- und verarbeitungsmöglichkeiten hierbei eingeschränkt.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Downs 1967, 1.

<sup>67</sup> Siehe ausführlicher: Kirsch 1983. Siehe weiter andere Bereiche der ökonomischen Theorie der Politik: Barry 1975; Borchering (Hg.) 1977; Breton 1978; Coleman 1971; Ferejohn; Fiorina 1974; Frey 1976; Herder-Dornreich; Groser 1977; Niskanen 1971; Niskanen 1974; Peacock 1973; Stockfisch 1972; Tullock 1965; Tullock 1974.

<sup>68</sup> Im Bereich der Institutionenökonomie herrscht bislang noch ein großes Verwirrspiel um eine einheitliche Bezeichnung. Hier wird der begrifflichen Unterscheidung von Richter gefolgt, der unter den Oberbegriff „Institutionenökonomie“ oder der ökonomischen Analyse von Institutionen vier unterschiedliche Schulen einordnet: 1. Die Neue Politische Ökonomie (Public Choice), die die ökonomische Analyse auf politikwissenschaftliche Fragen, 2. die Neue Institutionenökonomie, die die ökonomische Analyse zur Erklärung wirtschaftlicher Institutionen, 3. die ökonomische Analyse des Rechts, die das ökonomische Instrumentarium auf die Fragen der Rechtssprechung und 4. die Neue Österreichische Schule, die das Prinzip der unsichtbaren Hand auf die Erklärung der Entwicklung wirtschaftlicher und anderer sozialer Institutionen anwendet. Richter 1994, 3.

<sup>69</sup> Hier wird deutlich, daß sich die ökonomische Theorie der Politik unter das Feld der *Rational-Choice*-Ansätze subsummieren läßt und damit mit dem aktorstheoretischen Ansatz kompatibel ist.

Downs geht in seinem Ansatz nicht von einer perfekten Welt aus, so wie es für die klassische Nationalökonomie repräsentativ ist. In seinem Theoriegebäude sind Informationen nicht kostenlos und jedem zugänglich. Er trifft folgende drei Einschränkungen, mit denen er begründet, warum sich die Akteure nicht immer optimal nutzenmaximierend verhalten:

- „ - Information is costly because it takes time, effort, and sometimes money to obtain data and comprehend their meaning.
- Decisionmakers have only limited capabilities regarding the amount of time they can spend making decisions, the number of issues they can consider simultaneously, and the amount of data they can absorb regarding any one problem.
- Although some uncertainty can be eliminated by acquiring information, an important degree of ineradicable uncertainty is usually involved in making decisions.“<sup>70</sup>

Der akteurstheoretische Ansatz in der Spielart von Przeworski ist mit der ökonomischen Theorie der Bürokratie von Downs kompatibel. Beiden Ansätzen liegen dieselben Annahmen zugrunde. Die Bürokratietheorie von Downs - im Unterschied zum akteurstheoretischen Ansatz - fokussiert auf Bürokratien. Da die formalen Entscheidungsträger, deren Verhalten in der vorliegenden Arbeit diskutiert wird, Bürokratien sind oder zumindest eine bürokratische Organisationsform aufweisen, stellt die Bürokratietheorie eine sinnvolle Einengung und analytische Zuspitzung des akteurstheoretischen Ansatzes dar.<sup>71</sup> Mit Hilfe dieses Analyseapparates, der im folgenden vorgestellt wird, soll das Verhalten der Akteure systematisiert werden, um so allgemeine Regeln für das Verhalten von bürokratischen Entscheidungsträgern in der Transformation ableiten zu können.

Im soziologisch-politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch ist eine Bürokratie als eine spezifische Form sozialer Organisation zu verstehen. Im eigentlichen Sinne bilden bürokratische Organisationen planmäßig gesteuerte Zweckverbände, deren interne Struktur so angelegt ist, daß eine möglichst vollkommene und reibungslose Realisierung der Organisationsziele erreicht werden kann.<sup>72</sup> In diesem Sinne ist das herausragendste Merkmal einer bürokratischen Organisation ihre Zweckrationalität, also die Existenz eines formalen Mittel-Zweck-Zusammenhangs zwischen Instrumenten und beabsichtigten Zielen. Ein weiteres Kennzeichen ist die systematische Formalisierung der Handlungsabläufe und Kompetenzzuweisungen. Die so errungene technische Überlegenheit der Bürokratie entspricht auf der anderen Seite einer gewissen Unbeweglichkeit, die den meisten formalisierten Organisationsformen zu eigen ist.

Dem Verständnis von Bürokratien im Weberschen Sinne, nach dem die legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungstab in Abgrenzung zu den charismatischen und traditionellen Formen der Herrschaftslegitimierung die dem modernen Staat entsprechende Herrschaftsform ist,<sup>73</sup> wird im derzeitigen Bürokratieverständnis nicht mehr gefolgt. Bürokratien werden nicht

---

<sup>70</sup> Downs 1967, 3 siehe auch 8.

<sup>71</sup> Zur besonderen herausragenden Rolle der formalen Entscheidungsträger in postkommunistischen Ländern siehe auch: Goetz 1995, 548 und Bönker; Wiesenthal; Wollmann 1995, 24.

<sup>72</sup> Bruder; Dose 1995, 75.

<sup>73</sup> Siehe: Weber 1985 und Lenk 1993. Diese Aussage beruht auf der Vorstellung, daß Recht durch Regeln gesetzt wird, dem Herrschende und Beherrschte gleichermaßen folgen müssen, was den spezifischen rationalen Charakter legitimer Herrschaft ausmacht. Die Träger dieser Herrschaft sind geschulte Beamte, die die kontrollierte Regelhaftigkeit der Effektivität der Bürokratie gewährleisten. Die äußeren Kennzeichen für eine Bürokratie sind eine hierarchische Organisationsform, die Unpersönlichkeit der Handlungen oder auch

im wesentlichen aus ihrer dienenden Rolle für die Durchsetzung politischer Maßnahmen verstanden. Die Verwaltung in westlichen Demokratien wird nicht als ein initiativ- und machtloses Instrument in den Händen der Regierung angesehen, das ohne Eigeninteresse dem Gemeinwohl dient. Vielmehr besitzt sie ein Eigenleben und gibt ihrerseits Handlungsanstöße, die das Verhalten der Regierung beeinflussen. Demzufolge werden die Annahmen postuliert, daß der Verwaltung eine gewisse Autonomie gegenüber der Regierung und eine Öffnung gegenüber regierungsfremden Einflüssen unterstellt werden kann. Diese Annahmen münden in eine umfassende Kritik an der Institution Bürokratie.<sup>74</sup>

Von seiten der Politikwissenschaftler wird kritisiert, daß dem Verwaltungsapparat aufgrund seines überlegenen Fach- und Dienstwissens politische Macht zufalle, die weder demokratisch legitimiert sei noch ihm nach dem Prinzip der Gewaltenteilung zustehe. Die parlamentarische Kontrolle über die Arbeit der Verwaltung könne aufgrund der Kontinuität des Verwaltungsapparats gegenüber der periodischen Amtsgewalt der Parlamentarier kaum gewährt werden, da der Informations- und Routinevorsprung der Verwaltung nicht einholbar sei. Dieser Wissensvorsprung der Verwaltung könne zu einem bewußten *Agenda-Setting* der Verwaltung führen, so daß ihr nicht genehme Themen gar nicht mehr in der politischen Auseinandersetzung diskutiert würden.<sup>75</sup>

Die Verwaltung wird nun nicht länger als Mittler zwischen den Bürgerpräferenzen und politischen Akteuren betrachtet, sondern als das politische Geschehen mit ihrem jeweiligen Eigeninteresse beeinflussend. Das Moment des Eigeninteresses steht vor allem bei den ökonomischen Theorien der Bürokratie im Vordergrund. Sie gehen davon aus, daß die Bürokratien als monopolistische Anbieter von Verwaltungsleistungen die Strategie verfolgen, ihre Budgets zu maximieren. Niskanen vertritt die Meinung, daß die Bürokratie durch ihren Informationsvorsprung das Parlament davon überzeugen könne, mehr Leistungen nachzufragen als benötigt. Daher sei zu erwarten, daß die Verwaltungen dazu tendieren, ihr Leistungsangebot - auch über die Nachfrage hinaus - zu erhöhen.<sup>76</sup>

Downs definiert die Ziele der Bürokratie - im Gegensatz zu Niskanen - nicht ausschließlich als Budgetmaximierung, sondern auch als Bestandserhaltung und dem Bestreben, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung aufrechtzuerhalten. Die Akteure selbst, also die Mitarbeiter oder die Leiter der Behörden, haben, nach Downs, unterschiedliche Motivationen für ihr Verhalten. Neben Motiven wie Prestige, Einkommen, Annehmlichkeiten, Sicherheit und Karriere nennt Downs folgende Beweggründe: das Engagement für bestimmte Ideologien, die Loyalität zu bestimmten Wertvorstellungen wie Ideen, Institutionen oder gegenüber Nationen, die Verpflichtung auf die Standards von Professionalität und das Bestreben, dem öffentlichen Interesse zu dienen.<sup>77</sup> Diesem Schema folgend sind die ersten fünf Ziele „reine“ Äußerungen des Eigennutzes, wohingegen die folgenden als „gemischte“ Motivationen aus Eigennutz und Altruismus bezeichnet werden müssen. Ihm kommt es nun darauf an, das Wechselverhältnis

---

die Aktenmäßigkeit, der umfassende Gebrauch von Regeln, Geheimhaltung und die Beschäftigung von speziell für diese Zwecke ausgebildetem Personal.

<sup>74</sup> Eine Zusammenfassung der Kritiken an der Bürokratie findet sich bei: Bruder; Dose 1995; Wittkämper (Hg.) 1982; Dickertmann; König; Wittkämper 1982; Häußermann 1977 und Peters 1978.

<sup>75</sup> Teutner 1983 und Uthoff; Deetz, W.(Hg.) 1980.

<sup>76</sup> Niskanen 1973.

<sup>77</sup> Downs 1967, 2 und 85.



zwischen der individuellen Motivstruktur der Beamten und der Veränderung der Bürokratie - der Expansion, der Kontraktion bzw. der Bestandsicherung von Verwaltung - zu analysieren.

Downs erweitert die inhaltliche Definition von Bürokratien um vier Charakteristika. So muß eine Bürokratie 1. groß sein, 2. die Mehrheit der Mitarbeiter in ihr vollzeitbeschäftigt und von dem in der Bürokratie verdienten Geld finanziell abhängig sein. Weiter darf 3. die Anstellung der Mitarbeiter nicht von Wahlen abhängig sein und 4. der Großteil der erbrachten Leistungen nicht auf externen Märkten bewertet werden können.<sup>78</sup> Die russischen Bürokratien entsprechen ohne Zweifel den Kriterien 1,2 und 4 des Downschen Katalogs. Weniger eindeutig ist allerdings die Frage zu beantworten, ob die Anstellung der Mitarbeiter von Wahlen abhängig ist oder nicht. Besonders ambivalent stellt sich die Situation in Hinblick auf die Leiter der Behörden dar. Sie werden nicht direkt gewählt, werden aber von einem gewählten Akteur (dem Präsidenten bzw. dem Regierungschef) eingesetzt oder abberufen.<sup>79</sup> Insofern sind die Vorsitzenden politisch abhängige Bürokraten. Dies gilt in erster Linie für die Staatskomitees. Inwieweit sie auch als politische Akteure auftreten und mit Hilfe der bürokratischen Struktur ihre eigenen Ziele verfolgen, wird noch zu zeigen sein.

Die Bürokratien verfügen über einen gewissen Freiraum bei ihrer Arbeit, agieren aber nicht in einem konkurrenzfreien Raum. Bei der Umsetzung von Entscheidungen sind die bürokratischen Akteure gleichermaßen abhängig von der Interaktion mit der verwaltungsexternen Umwelt. Neben den klassischen Kontrollorganen der Verwaltung in westlichen Demokratien, dem Parlament oder den finanzierenden Politikern, bezieht Downs Interessengruppen und Vertreter anderer Verwaltungen in die Untersuchung ein. Demnach können auch Verhandlungen zwischen zwei Behörden stattfinden, bevor es zu einer Entscheidung kommt.

Die Analyse der Interaktion zweier Bürokratien, wie auch der Interaktion mit anderen Akteuren, bedarf der klaren Abgrenzung des Handlungsraums und der Kompetenzen der beteiligten Bürokratien. Diese Grenzen sind keineswegs fest oder klar umrissen. Sie können sich in Punkten überlappen oder auch voneinander abhängig sein. Downs führt für die Analyse dieser Prozesse den Begriff des „policy space“<sup>80</sup> ein. Diesen gebraucht er als Hilfskonstruktion, um die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bürokratien, Interessengruppen und anderen Akteuren zu untersuchen. Ausgehend von der Annahme, daß viele Verbindungen zwischen den einzelnen Akteuren existieren, werden in der Analyse nur diejenigen betrachtet, die aufgrund eines gemeinsam zu bearbeitenden Problems entstehen. Dabei hat jede Funktion einer Bürokratie ihren eigenen politischen Raum, und nicht die Organisation als Ganze.

„The whole set of these locations can be referred to as the bureau's location, but the 'space' we are talking about is policy space, not organization space. This distinction is important because a given space can be occupied by several bureaus simultaneously if they all have functions involving that space.“<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Downs 1967, 24, 25.

<sup>79</sup> Gerade die Abberufung kann ohne die Nennung ernsthafter Gründe erfolgen und unterliegt hochgradig politischem Kalkül.

<sup>80</sup> Downs 1967, 212.

<sup>81</sup> Ebenda.

Der „politische Raum“ ist demnach der Ort, an dem zum einen Politikgestaltung und zum anderen die Umsetzung der politischen Absichtserklärungen vollzogen wird. In dem politischen Raum agieren zunächst die jeweils zuständigen Bürokratien miteinander. Darüber hinaus nehmen in diesem Raum aber wechselweise noch weitere Akteure Einfluß, die nur entfernt mit der betreffenden Aufgabe betraut sind. Diese Akteure können von ihrer Organisationsform ebenso Bürokratien oder aber auch private Interessenvertreter sein. Das Konzept des politischen Raums beschränkt sich nicht auf Bürokratien und deren Funktionen, sondern bezieht alle involvierten Akteure ein. Den Interessengruppen wird hierbei ein besonderes Gewicht zugesprochen, da die Verwaltung bei einigen Entscheidungen der spezifischen Informationen der Interessengruppen bedarf. Die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Interessengruppen beruht in diesem Kontext auf einer gegenseitigen Abhängigkeit, da beide über einen hohen Informationsstand verfügen, der teilweise komplementär ist.

Downs hat ausgehend von dem Konzept des politischen Raums eine weitere Kategorie, die der „Territorialität einer Bürokratie“, eingeführt.<sup>82</sup> Kern dieser Kategorie ist die Herrschaft einer jeden Bürokratie über ein mehr oder weniger fest umrissenes Territorium. Als Problem erweist sich jedoch, daß diese Grenzen nicht fest sind und je nach zu behandelndem Problem von anderen Bürokratien tangiert oder sogar geschnitten werden. Die Beamten agieren in diesem Modell in einem Kräftefeld zwischen Parteien, Parlament und Regierung, Interessengruppen und anderen Verwaltungen. Die Mitglieder sind bemüht, den Bestand ihres Büros zu erhalten. Dies geschehe - so Downs - nicht nur, indem sie sich gegen den Abbau einsetzen, sondern auch gegen deren Wachstum, da dieser als Gefährdung der individuellen Position aufgefaßt wird, wenn damit verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Konflikte verbunden sind. Aus dem Postulat des Versuchs der Bestandssicherung von Bürokratien leitet sich das Abschottungsverhalten von Bürokratien nach außen und deren Loyalität nach innen ab. Dieser so entstandene Korpsgeist trägt zur Konfliktvermeidung bei und unterstützt gleichzeitig die Etablierung informeller Kanäle, die zwar zu einem verbesserten Informationsaustausch innerhalb der Bürokratie beitragen, aber den Korpsgeist nicht durchbrechen. Das Abschottungsverhalten nach außen führt zu einer erhöhten Geheimhaltung von Informationen nach außen und zu einer selektiven Informationsaufnahme nach innen.

Die Fixierung von Verwaltungen auf sich selbst und das Erstarren der Strukturen gegenüber Innovationen bzw. die Formalisierung der Handlungsabläufe, die Beschränkung des Rationalitätshorizonts und die Etablierung informeller Informationskanäle im Inneren geschieht - wie empirische Studien ergeben - in Abhängigkeit vom Alter und der Größe einer Verwaltung. Zunächst lernt eine Bürokratie durch sich wiederholende Anforderungen, ihre Arbeit effizient zu gestalten. Dies geschieht, indem bestimmte Verfahrensregeln festgelegt werden, die das Verhalten von Bürokratien vorhersehbarer machen. In einem zweiten Schritt verlagern sich die Ziele der Bürokratie weg von ihren sozialen Funktionen und hin zur Erfüllung der Regeln. Die entwickelten Regeln und Verfahren erhöhen die Komplexität der Strukturen der Bürokratie, „which in turn strengthens its inertia because of greater sunk cost in current procedures. The resulting resistance to change further reduces the bureau's ability

---

<sup>82</sup> Ebenda, 212-219.

to adjust to new circumstances. Consequently, older bureaus tend to be more stable and less flexible than young ones.“<sup>83</sup>

Downs unterteilt die Akteure innerhalb der Verwaltung in fünf Typen: 1. den *Aufsteiger*, dessen wichtigste Werte sein Einfluß, Einkommen und Prestige sind und der in seinem Streben nach persönlichem Fortschritt bereit ist, das Risiko der Veränderung für sich und /oder für die Verwaltung einzugehen; 2. den *Bewahrer*, der konservativ veranlagt ist und in erster Linie an der Wahrung seines Besitzstandes, an Annehmlichkeiten und Sicherheit interessiert ist und jede Änderung innerhalb oder außerhalb seiner Wirkungsstätte als Bedrohung ansieht; 3. den *Eiferer*, dessen Loyalität auf relativ eng umgrenzte politische Ziele oder Konzepte ausgerichtet ist, der seine politischen Ziele über die Verwaltung und ihre Tätigkeit durchsetzen möchte und parallel Einfluß für sich selbst und für die Durchsetzung seiner Politik gewinnen möchte; 4. die *Anwälte*, die sich vor allem durch hohe Professionalität auszeichnen und gegenüber einem weiteren Spektrum von Funktionen und innerhalb der Organisation loyaler sind als die Eiferer. Sie trachten ebenfalls danach, mächtig zu werden, um so einen entscheidenden Einfluß auf die Politikbereiche und Handlungsfelder ausüben zu können, die in ihrem Aufgabenbereich und für ihre Organisationen relevant sind. 5. nennt er den *Staatsdiener* oder *Staatsmann*, der in erster Linie loyal gegenüber der Gesellschaft als solcher ist und seine Macht dafür einsetzt, entscheidenden Einfluß auf nationale Politik- und Handlungsbereiche zu erlangen. Er verhält sich weitgehend altruistisch, da er sich dem allgemeinen Wohl gegenüber verpflichtet sieht. In diesem Sinne kann er auch als Exekutivinstrument definiert werden, das seinen eigenen Willen hinter den der Machthabenden zurückstellt.<sup>84</sup> Die beiden ersten Typen, der Aufsteiger und der Bewahrer, werden bei ihren Handlungen allein von ihrem Eigeninteresse geleitet. Die nachfolgenden Typen hingegen werden sowohl von Eigeninteresse als auch altruistischer Loyalität zu höheren Werten geleitet.

Die fünf genannten Typen sind Idealtypen, unter die sich die einzelnen Beamten mehr oder weniger unterordnen lassen. Aber auch mit dieser Einschränkung bleibt die Hypothese wichtig, daß eine Verwaltung, je nachdem in welcher Situation sie sich gerade befindet, eher den einen oder anderen der vorgestellten Typen anzieht und unterstützt oder aber die Beamten dazu anhält, eher die Züge des einen oder anderen Typen zu entwickeln. Die Bürokratien werden nicht nur von ihren leitenden Mitarbeitern geprägt, sondern ihre speziellen Strukturen prägen ihrerseits auch die Individuen. Die von Downs vorgenommene Kategorisierung der Bürokratie und ihrer Mitarbeiter legt den Grundstein, um deren spezielles Handeln einordnen zu können oder „to help analysts forecast bureau behavior.“<sup>85</sup> Mit der sehr ausführlichen Beschreibung der unterschiedlichen Typen von Verwaltungsleitern macht Downs deutlich, daß der Output und das Verhalten einer Bürokratie nicht nur von ihren organisatorischen Strukturen und institutionellen Regelungen geprägt sind, sondern maßgeblich von den leitenden Akteuren bestimmt werden. Der Einfluß der Akteure steht in einem interdependenten Verhältnis zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Bürokratie. Je

---

<sup>83</sup> Ebenda, 19.

<sup>84</sup> Ebenda, 88.

<sup>85</sup> Ebenda, 261.

anerkannter und etablierter die institutionellen Rahmenbedingungen, desto geringer wird der Einfluß eines einzelnen Akteurs auf den Output und die Arbeitsweise der Bürokratie sein.

Eine Theorie, welche Geschehnisse innerhalb der Transformation erfassen will, muß in der Lage sein, Wandlungsprozesse miteinzubeziehen. Übertragen auf die Bürokratietheorie bedeutet dies, daß es nicht ausreicht, das Verhalten von Bürokratien zu einem fixen Zeitpunkt zu interpretieren, sondern ebenfalls ein Analyseraster für ihren Wandel erstellt werden muß. Downs stellt dazu fest, daß die erste Voraussetzung für einen internen Wandel der Bürokratie ein externer Wandel der Umwelt ist. Daraufhin wird die Suche nach neuen Möglichkeiten für die Bürokratie eingeleitet, um ihren Platz zu wahren.<sup>86</sup> Die Schnelligkeit des Wandels oder der Anpassung an neue Rahmenbedingungen ist wiederum von der erforderlichen Tiefe des Wandels abhängig. Downs unterscheidet hier vier Ebenen, oder Organisationsschichten, die vom Wandel betroffen sein können:

„The shallowest consists of the specific actions taken by the bureau, the second of the decisionmaking rules it uses, the third of the institutional structure it uses to make those rules, and the deepest of its general purposes.“<sup>87</sup>

Je einschneidender der geforderte Wandel, desto höher sind die mit diesem verbundenen Kosten. Daraus folgt wiederum, daß der Wandel mit steigenden Kosten immer unwahrscheinlicher wird. Werden sogar die Grundwerte einer Bürokratie in Frage gestellt, kann es anstelle eines Wandels auch zu einem Zusammenbruch oder einer Auflösung der Bürokratie kommen. Entsprechend des methodologischen Individualismus wird der Wandel auch als von der Nutzenfunktion des Individuums abhängig betrachtet. Ein Individuum, in diesem Fall der Büroleiter, sei jederzeit über alternative Handlungsmöglichkeiten informiert und suche beständig nach derjenigen, die ihm den größten Nutzen verspricht. Hier wird allerdings vorausgesetzt, daß die Akteure bewerten können, welche Position oder Handlung ihre derzeitige Stellung verbessern könnte. Im russischen Transformationsprozeß ist diese Voraussetzung jedoch nicht immer gegeben. Er verläuft nicht zielgerichtet, sondern ist immer wieder durch Abweichungen und Rückschritte gekennzeichnet. Der Verwaltungsleiter kann sich nicht sicher sein, ob die vorgenommene Veränderung langfristige Folgen haben wird oder nicht. Deshalb ist es für ihn wesentlich günstiger und rationaler

„... to continue these behavior patterns while conducting an intensive search to see whether the old status quo ante will return. Hence the costs of readjusting behavior patterns create a certain discontinuity of behavior at the level to which the organization or individual has become accustomed. This characteristic is commonly known as inertia.“<sup>88</sup>

Downs stellt fest, daß die Grundvoraussetzung für den Wandel einer Bürokratie die Realisierung des vorhandenen „performance gaps“ sei. Auch in dem Fall hat eine Bürokratie immer noch mehrere Möglichkeiten, um zu reagieren. Die von Downs aufgezählte Bandbreite reicht von „in den alten Verhaltensstrukturen verharren“ über „die Umwelt davon zu überzeugen, daß keine Verhaltensänderung notwendig ist“ bis hin zur Neu-Definition ihrer sozialen Funktion.<sup>89</sup> Der Druck auf eine Bürokratie, ihr Handeln den veränderten Gegebenheiten anzupassen, wächst, je klarer ihre eigentliche Aufgabe umrissen ist, weil in diesem Fall die Kontrolle von außen leichter ist. Letztendlich kann die Analyse der Leistungs-

---

<sup>86</sup> Ebenda, 167ff.

<sup>87</sup> Ebenda, 167,168.

<sup>88</sup> Ebenda, 174.

<sup>89</sup> Ebenda, 193.

lücken und die Reaktion der Bürokratie auf diese dazu genutzt werden, die politische Stärke einer Bürokratie zu ermitteln. Wenn sie in der Lage ist, trotz aller antizipierten Leistungslücken ihre Arbeit unvermindert fortzusetzen, verfügt sie über eine starke Stellung in der Auseinandersetzung mit ihrer Umwelt. Die Kontroll- und Einflußmöglichkeit externer Akteure tendiert demnach gegen Null. Aus dieser Sicht wird die Fähigkeit einer Bürokratie, sich den geforderten Neuerungen zu widersetzen, zu einem Indikator für ihre Stärke. „On the other hand, if it quickly adjusts to close such gaps, it is relatively weak. Such estimates can be used to forecast the bureau's future behavior.“<sup>90</sup>

## **5 Area Studies und Politikwissenschaft**

Nachdem in Punkt 3 die zu untersuchenden Objekte des Forschungsprojekts identifiziert wurden und in Punkt 4 Ansätze zur ihrer Analyse vorgestellt wurden, muß überprüft werden, ob diese Konzepte auf die spezifische Situation der Transformation in Rußland anwendbar sind. In erster Linie müssen die Prämissen und Grundannahmen mit den Gegebenheiten „vor Ort“ abgeglichen werden. Dies ist ohne fundierte Kenntnis über die Spezifika des Landes nicht möglich. Im Gegensatz zu den Naturwissenschaften können die Ausgangsbedingungen eben nicht der Versuchsanordnung entsprechend bestimmt werden, sondern existieren als unabhängige Variable.

### **5.1 Die Anwendbarkeit des bürokratiethoretischen Modells auf die Russische Föderation**

In einer Studie über die sowjetische Rüstungsindustrie kommen Albrecht und Nikutta zu dem Schluß, daß es sich als ein „relativ taugliches Konzept“ erwiesen habe, die UdSSR als ein bürokratisches Herrschaftssystem zu bestimmen.<sup>91</sup> Das deskriptive Konzept fasse die Realität mit „einiger Präzision“. Allerdings sei eine Übertragung des „reinen Modells“ bürokratischer Politik nicht möglich, da ein „ingenieurmäßiger oder 'technokratischer' Zugang für russische Administratoren typischer ist als für westeuropäische“<sup>92</sup>. Zudem könne nicht die gesamte UdSSR als eine einzige Bürokratie gefaßt werden, da die Interessen der einzelnen Ministerien, die jeweils getrennte funktionale Bereiche vertreten, sehr unterschiedlich seien und nur durch eine höhere politische Instanz die letztendlichen Entscheidungen gefällt würden.

Der Übertragbarkeit des Modells bürokratischer Politik auf die sowjetische Rüstungsindustrie stünden vor allem zwei Hauptprobleme entgegen. Zum einen liege die Einflußmacht sowjetischer Bürokratien nicht in erster Linie im Ergreifen von politischen Initiativen, „sondern mehr in der Behinderung und Blockierung von Direktiven der politischen Führung“<sup>93</sup>. Die politische Spitze des Sowjetsystems habe oft genug bewiesen, wie groß ihr kontrollierender Einfluß gegenüber der Verwaltung sei. Hier könne also nicht pauschal von einer Verselbständigung der Verwaltung gesprochen werden. Ein Indiz für den Einfluß der politischen Strukturen auf die Verwaltung sei die Umgestaltung der Aufgabenbereiche einzelner Ministerien. Zum anderen stelle der zweiteilige Charakter der sowjetischen Büro-

---

<sup>90</sup> Ebenda, 209.

<sup>91</sup> Siehe: Albrecht; Nikutta 1989, 283-287.

<sup>92</sup> Lane 1978, 173, 174.

<sup>93</sup> Albrecht; Nikutta 1989, 286.

kratie, bestehend aus Staatsbürokratie und Bürokratie des Parteiapparats, ein Problem dar. Albrecht/ Nikutta stellen fest, daß dieser spezifische Charakter der Zweiteilung der sowjetischen Bürokratie und das daraus resultierende Konfliktverhältnis einige der Prämissen des westlich orientierten Modells bürokratischer Politik aufhebe. Angesichts dieser Schwierigkeiten biete dieses Paradigma kein umfassendes Modell zur Analyse des Sowjetsystems.

Die genannten Kritikpunkte haben sich mit dem Ende des Monopols der KPdSU, der Auflösung der Sowjetunion und neu etablierten Bürokratien teilweise überholt. Völlig vernachlässigt werden kann in einer heutigen Betrachtung der RF die Rolle der Partei und des Politbüros als zentrale Steuerungsinstanzen der Bürokratie. Die sich neu etablierenden Parteien oder das Parlament sind noch nicht in die Rolle einer Kontrollinstanz hineingewachsen. Hier stellt sich die Frage, ob neue Akteure und wenn ja, welche die Kontrollfunktion übernommen haben.

Die ökonomische Theorie der Bürokratie von Downs ist wesentlich weiter entwickelt als der Ansatz der bürokratischen Politik, da sie nicht bei der Beschreibung der Bürokratie als eine soziale Organisation und ihrer Funktionsweise Halt macht, sondern die Verhaltensweise der Bürokratie aus den Motivstrukturen und Nutzenmaximierungsansprüchen der in ihr Beschäftigten zu erklären versucht und auf die Bedingungen des Wandels und seine Hemmnisse von Bürokratien eingeht. Innerhalb dieses Modells ist auch erklärbar, warum bürokratische Organisationen nicht unbedingt dem ihnen definitorisch zugeschriebenen Ziel nachkommen, eine möglichst reibungslose und vollkommene Realisierung der Organisationsziele zu gewährleisten. Darüber hinaus bezieht Downs in das Umfeld der Bürokratie neben den Politikern auch andere Verwaltungen und Interessengruppen mit ein, so daß es etwa einer Erweiterung des Modells der bürokratischen Politik hin zu dem Modell der bürokratischen Interessengruppen nicht bedarf. Das Bürokratiemodell von Downs bietet somit einen Analyserahmen, der sowohl Aussagen über das Verhalten von Akteuren in Bürokratien trifft als auch über die Zusammenarbeit von Bürokratien mit anderen Akteuren wie beispielsweise Interessengruppen, Parlamente u.ä.. Trotz der genannten Vorteile des Modells Downs existieren auch in ihm Annahmen, die mit der russischen Realität nicht vereinbar sind.

Um das vorgestellte Modell auf die RF anwenden zu können, müssen einige Annahmen modifiziert werden. Downs hat seine ökonomische Theorie der Bürokratie mit Blick auf die immer weiter voranschreitende Bürokratisierung in westlichen Demokratien entwickelt. Der speziellen Situation von Bürokratien in Transformationsstaaten galt dabei nicht seine Aufmerksamkeit. Die bürokratischen Strukturen in der RF sind zunächst einmal vom Systemwechsel betroffen wie alle anderen staatlichen Institutionen auch. Im Prozeß der Umgestaltung des gesamten Staatssystems wurden nicht nur Ministerien neu eingeteilt, sondern auch die bürokratischen Strukturen verändert. Vor diesem Hintergrund der Unsicherheit, und zwar aus politischer als auch aus ökonomischer Sicht, waren die Grundlagen für die Bürokratien, ihren Status auszubauen oder wenigstens zu erhalten, denkbar ungünstig. Dem Bestreben der „Bewahrer“ beispielsweise, Änderungen möglichst von der Bürokratie fern zu halten, kann in der Transformation in keiner Weise nachgekommen werden. Das Trägheitsmoment der Bürokratien ist von daher kaum an der

Oberfläche auszumachen, weil sich dort *nolens volens* alle politischen Instanzen einer Änderung unterziehen mußten.

Weniger modifiziert als erweitert werden müssen die Einschränkungen von Downs bezüglich des freien Zugangs zu Informationen. So kommt er zu dem Ergebnis, daß Unsicherheit in einem bestimmten Umfang den Entscheidungsprozeß beeinflusse und diese Unsicherheit nicht vollständig durch Informationen aufgehoben werden könne.<sup>94</sup> Gerade im Transformationsprozeß ist Unsicherheit nicht nur eine Randerscheinung bei Entscheidungen, sondern bestimmendes Element. Vor diesem Hintergrund muß das Verhalten von Akteuren in Entscheidungssituationen immer auch in bezug auf den Unsicherheitsfaktor betrachtet werden. Der Unsicherheitsfaktor ist eine konstante Variable im Entscheidungsprozeß in Transformationsgesellschaften.

Das Verständnis von Bürokratie in westlichen Demokratien kann nicht im Maßstab von 1:1 auf die Lage in der RF übertragen werden, da keine klare Abgrenzung und Kompetenzaufteilung zwischen der Exekutive und der Legislative existiert. In der RF ist - so Brie - der Staatsapparat

„... durch die widersprüchliche Überschneidung von Elementen einer Fachbürokratie, wie sie teilweise zu sowjetischer Zeit entstanden war, mit Tendenzen einer "Patrimonialbürokratie"<sup>95</sup> charakterisiert, die teils aus dem Staatssozialismus stammen, teils erst danach formierten.“<sup>96</sup>

Bereits das Ziel der Downschen Bürokratietheorie, das Verhalten von Bürokratien im Kräftefeld zwischen Parteien, Parlament und Regierung darzustellen, ist auf diese Weise nicht direkt übertragbar. Die Rolle der russischen Parteien und des Parlaments unterscheidet sich wesentlich von jenen in westlichen Demokratien. In etablierten Demokratien stellt die verstärkte Einflußnahme der Verwaltung ein systemimmanentes Kontrollproblem seitens des Parlaments dar. In der RF kann das Parlament nicht einmal als ernsthafter Mitspieler, geschweige denn als Kontrollorgan angesehen werden.<sup>97</sup> Es verfügt weder de jure, abgesichert durch die Verfassung, noch de facto über einen nennenswerten Einfluß. Das Parlament konnte nicht einmal von seinem verbrieften ausschließlichen Recht Gebrauch machen, die Verteilung der staatlichen Finanzen festzulegen.<sup>98</sup>

Wie bereits in Punkt 3 festgestellt, bilden weder die Parteien noch die Unternehmensverbände oder Gewerkschaften ein klares Gegengewicht zu den Bürokratien. Die Bürokratien agieren vielmehr im politischen Kräftefeld zwischen dem Präsidenten und seinem Apparat, sprich: anderen Bürokratien, einigen Ministerien, regionalen Akteuren sowie einflußreichen Partialinteressen. Die entsprechenden Akteure variieren je nach Fragestellung und zu ent-

---

<sup>94</sup> Downs 1967, 3.

<sup>95</sup> Weber 1976, 608ff nach Brie 1996, 169.

<sup>96</sup> Ebenda.

<sup>97</sup> Zur Rolle des Parlaments in der RF siehe: Mögel; Schwanitz 1995.

<sup>98</sup> Aufgrund der schlechten finanziellen Lage wurde der Staatshaushalt nie gemäß der Vorgaben erfüllt. Der Finanzminister kann entscheiden, welchen Posten er in welcher Höhe bedienen will. Mit dieser Praxis wird die Entscheidung des Parlaments außer Kraft gesetzt und die Legislative ausgeschaltet. Zusätzlich verstärkt wurde die Rolle der Exekutive bei der Finanzzuweisung durch Zahlungen aus außerbudgetären Fonds und verschiedene spontane Geldzuweisungen des Präsidenten. Damit ging das Recht über die Verteilung der staatlichen Haushaltsgelder noch weiter an die Exekutive über. Siehe hierzu ausführlicher: Mögel; Schwanitz 1995 und McFaul 1995, 93.

scheidendem Themenkomplex. Dies unterstreicht die Relevanz des Downschen Modells für die zu untersuchende Fragestellung.

In seinem formalen Kriterienkatalog für Bürokratien postuliert Downs, daß die Leiter der Bürokratien nicht von Wahlen abhängig sein dürfen. Damit nimmt er eine Unterscheidung zwischen Verwaltungen und politischen Akteuren vor. Diese Trennlinie kann in Rußland nicht entsprechend scharf gezogen werden. In der RF haben die Bürokratien nicht nur ausführende Aufgaben, sondern sind zugleich für die Erarbeitung konzeptioneller Vorschläge zuständig und zwar ausschließlich. Diese Funktion haben sie sich nicht unter Ausnutzung ihrer Informationsvorteile angeeignet, sondern sie ist Bestandteil ihrer Aufgabenbeschreibung. Entsprechend der hervorgehobenen Stellung einiger Bürokratien im Transformationsprozeß werden die Leiter nicht nach rein sachlichen Kriterien ausgesucht, sondern mit Blick auf ihre Einstellung zum Reformprozeß. Diese muß mit der des Präsidenten und des Regierungschefs übereinstimmen. Die entscheidenden Impulse und programmatischen Vorstellungen gehen und gingen oftmals von bürokratischen Strukturen aus. In Anbetracht dieser umfangreichen Kompetenzen können sie nicht als reine Verwaltungsorgane eingestuft werden, sondern sind zugleich politische Akteure. In diesem Sinne können auch ihre Leiter nicht als reine Bürokraten bezeichnet werden. Sie sind vielmehr politische Behördenleiter, also politische Akteure mit Verfügung über eine bürokratische Struktur. Die Annahmen von Downs müssen in dieser Hinsicht modifiziert werden.

In Anbetracht der politischen Landschaft Rußlands, in der nur wenig feste Strukturen auszumachen sind und kaum über Institutionen abgesicherte Akteure agieren, spielen bürokratische Strukturen, die zielgerichtet Partialinteressen vertreten, eine wichtige Rolle und können das politische Geschehen bestimmen. Im Unterschied zu ihren westlichen Vertretern, deren Kontrolle über das Parlament nicht vollständig gewährleistet werden kann, existieren keine institutionalisierten Kontrollorgane mit Durchsetzungsvermögen. Obwohl sie also Funktionen politischer Akteure übernehmen, sind sie organisationstypisch Bürokratien. Dies macht ihren besonderen Charakter aus. Sie sind Bürokratien mit einer politischen Leitung oder auch politische Bürokratien.

Bei der konkreten Abgleichung der ökonomischen Theorie der Bürokratie von Downs mit den speziellen Bedingungen der Transformation hat sich gezeigt, daß sie trotz der notwendigen und hier vorgenommenen Anpassungen einen sehr hilfreichen Analyseapparat bietet, um bürokratisches Verhalten einzuschätzen. Darüber hinaus hat sich der Ansatz von Downs als breit genug erwiesen, um auf unterschiedliche Forschungsgebiete angewandt zu werden. Unabhängig von den politischen Gegebenheiten gelten die Annahmen und Prämissen für jeden Typ von Bürokratie.

## **5.2 Akteursansatz, Bürokratietheorie und russische Transformation**

Der russische Transformationsprozeß verläuft nicht in einheitlichen Bahnen entlang eines vorgegebenen Streckenverlaufs. Reformmaßnahmen werden proklamiert, Konzepte erstellt und teilweise in praktische Politik umgesetzt. In zyklischen Abständen, die keinen nachvollziehbaren Regeln unterliegen, werden diese wieder verworfen und neue Programme ausgearbeitet, deren Implementation ebenso fragwürdig ist wie die ihrer Vorgänger. Die



Logik des Transformationsprozesses verschließt sich dem Wissenschaftler/der Wissenschaftlerin, wenn er/sie bei der Analyse der Polity-Ebene verbleibt. Die geltenden Gesetze haben nur wenig mit der politischen Realität gemein. In einer Situation, in der - wie bereits eingangs angemerkt - noch keine verbindliche Einigung auf allgemeingültige Institutionen stattgefunden hat, verhilft der Blick auf die den Institutionenwandel initiiierenden Akteure zu einem besseren Verständnis der Transformation. Die Transformation vollzieht sich nicht wie von Geisterhand geleitet, sondern ist das Resultat konkreter Interessen unterschiedlicher Akteure.

Aus diesem Grund wurde in dem vorliegenden Arbeitspapier dafür plädiert, die Akteure, ihre Interessen und ihr strategisches Verhalten zum Ausgangspunkt der Analyse zu nehmen. Dadurch, daß die Präferenzen und Interessen der Akteure untersucht wurden, sollten die Entscheidungsstrukturen in der RF aufgedeckt und ein besseres Verständnis für den Verlauf der Transformation gewonnen werden. Dies kann sinnvoll mit einem akteurstheoretischen Ansatz erreicht werden. Von dieser Perspektive aus untersucht, lassen sich auch die Inkonsistenzen des Transformationsalltags fassen und erklären. Hier stellt sich nun die Frage: Was hat sich hinter den Kulissen des institutionellen Wandels abgespielt?

Unter Anwendung des akteurstheoretischen Ansatzes kann durch die Analyse von Einzelstrategien ein Erkenntnisgewinn auf der Mikroebene der Transformation erzielt werden. Unter Verwendung der „Brille“ eines *Rational-Choice*-Ansatzes erscheint der Institutionenwandel nicht als ein von Irrationalitäten bestimmter Zick-Zack-Kurs, auf dem jeder vollzogene Vorwärtsschritt mindestens zwei Schritte zurück bedeutet, sondern als der reale Konkurrenzkampf konfligierender Interessen, die alle für sich von rationalen Zielen ihrer Akteure bestimmt sind. Das Wissen um die Nutzenfunktion, die die Akteure der Transformation prägt, kann sinnvoll für die Begegnung des Widerstands gegen die angestrebten Reformen verwandt werden.

In dem Arbeitspapier war das Interesse auf die formalen staatlichen Entscheidungsträger gerichtet. Dieses Vorgehen ist gerechtfertigt, da die nichtformalen Akteure ihren Einfluß nur mittelbar ausüben können, indem sie formale öffentliche Akteure und Entscheidungsstrukturen von ihren Zielen überzeugen oder diese manipulieren. Ohne genaue Kenntnis der formalen Entscheidungsstrukturen kann demnach auch keine Aussage über die informellen Entscheidungswege getroffen werden. Wie in einer Studie über die Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor gezeigt,<sup>99</sup> existiert in Rußland ein ganz spezieller Weg der Einflußnahme auf politische Entscheidungen. Interessen- bzw. Lobbygruppen versuchen nicht, von außen - über die Beeinflussung beispielsweise der Parlamentarier - ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Die Lobbypolitik oder konkrete Interessenvertretung wird vielmehr aus den Exekutivstrukturen heraus betrieben, so daß in der derzeitigen politischen Situation in der RF von dem Phänomen des Staatslobbyismus gesprochen werden kann. Eine Einflußnahme außerhalb der staatlichen Strukturen oder ergänzend zu ihnen findet - wenn überhaupt - nur in Grenzen statt.

In ihrem Handeln sind die Akteure jedoch nicht unabhängig. Ihr Verhalten wird von den äußeren Rahmenbedingungen geprägt, die als unabhängige Variablen in die Untersuchung

---

<sup>99</sup>Mögel; Schwanitz 1995.

aufgenommen werden müssen. Prägend für das Verhalten der formalen Akteure sowohl auf der föderalen als auch der regionalen Ebene ist ihr organisationsspezifischer Aufbau, der bürokratische. Die Protagonisten der staatlichen Politik, der Leiter bürokratischer Strukturen, orientieren sich zum einen an den Erfordernissen ihrer Bürokrationen und nutzen gleichzeitig deren Vorteile. Der akteurstheoretische Ansatz muß vor diesem Hintergrund insofern erweitert werden, als daß er die Organisationsform des Akteurs einbezieht. Es besteht ein Unterschied, je nachdem ob Parteien, Bürokrationen, Bürgerinitiativen oder Betriebe agieren. Einerseits verfolgen sie unterschiedliche Ziele, die sie mit unterschiedlichen Instrumenten zu erreichen versuchen, und andererseits differiert der interne Aufbau je nach Organisationsform. Die Entscheidungsstrukturen einer Bürokration sind hierarchisch und einklagbar, wohingegen sie bei Bürgerinitiativen zumindest demokratisch, wenn nicht anarchisch sind, so daß hier kein geregelter Modus zur Befehlsausübung vorliegt. Der akteurstheoretische Ansatz konnte - für das gewählte Fallbeispiel - um den Ansatz der ökonomischen Theorie der Bürokration von Downs erweitert werden.

Die bereits erwähnten anderen staatlichen Akteure in dem „politischen Raum“ eines konkreten Politikfeldes werden in der folgenden Untersuchung nicht ausgeblendet, sondern den im Mittelpunkt stehenden Akteuren zugeordnet. Auf diese Weise können Koalitionen und Konfrontationen klar herausgearbeitet werden. In einem späteren Schritt kann ihr Einfluß auf die Stellung und Durchsetzungsfähigkeit der Hauptakteure analysiert werden. In den Fällen, in denen die Politikergebnisse nicht mit den Konzeptionen der formalen Akteure übereinstimmen, kann darauf geschlossen werden, daß weitere, nichtformale Akteure an der Politikgestaltung beteiligt gewesen sind.

Im Transformationsprozeß unterliegen Bürokrationen spezifischen Anforderungen, die nicht konform mit ihrem sonstigen Verhalten verlaufen. Die bürokratischen Strukturen sind mit sich wandelnden Aufgaben und Rahmenbedingungen konfrontiert. Teile ihrer einstigen Aufgabengebiete verschwinden ganz, andere Aufgaben entwickeln sich mit der Etablierung neuer Strukturen. Ein Indikator für den Erfolg oder die Machtstellung einer Bürokration ist demzufolge, inwieweit sie in der Lage ist, den Transformationsprozeß in ihrem Sinne zu steuern. Dies muß nicht notwendigerweise darauf hinauslaufen, daß sie Reformvorschläge vorträgt und umsetzt. Ebenso erfolgreich kann es sein, sich gegen den Wandel zur Wehr zu setzen, um den eigenen Einfluß zu erhalten.

In den akteurstheoretischen Arbeiten wird den Akteuren strategisches Verhalten unterstellt. Was heißt dies nun übertragen auf die Bürokrationen und ihr Verhalten im Transformationsprozeß? Für die Bürokrationen, die bereits in der Sowjetunion mit Privilegien ausgestattet waren, bedeutet dies, daß sie mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Kräften für die Sicherung ihrer bisherigen de-facto-Verfügungsrechte und Kompetenzen eintreten müßten. Die Art und Weise, in der sie ihre „Besitztümer“ zu retten versuchen, differiert in Abhängigkeit von der Machtstellung der jeweiligen Vertreter.

Die Annahmen von Downs erweisen sich in den Punkten, in denen sie nicht mit den Spezifika der Transformation übereinstimmen, als an die Bedingungen der Transformation und die politische Landschaft der RF anpassungsfähig. Der „politische Raum“ einer Bürokration und das Verständnis der Territorialität ihrer Handlungen eignen sich für die Systematisierung der

Handlungen der Akteure. Um allerdings den Realitäten in der RF gerecht zu werden, kann eine Untersuchung nicht allein die horizontale Ebene berücksichtigen. Bürokratien treten nicht nur auf der jeweils gleichen staatlichen Ebene miteinander in Kontakt, sondern auf mehreren Ebenen. Vor diesem Hintergrund müssen die Annahmen von Downs insoweit modifiziert werden, als daß der politische Raum mehrdimensional gedacht wird. Die Akteure interagieren nicht allein auf der horizontalen Ebene, sondern verfügen auch über Netzwerke mit Akteuren auf der vertikalen Ebene. Die spezifische Situation der Transformation ist gerade davon geprägt, daß sich für die Abfolge der Verhandlungen und Abstimmungen weder Zeitschemata aufstellen lassen noch allgemeingültige Spielregeln existieren. Dies setzt den Erklärungsgehalt des Downschen Modells nicht außer Kraft. Das Modell muß lediglich räumlich ausgedehnt werden. Unter den erweiterten Prämissen trägt es weiterhin zu einer Erklärung der spezifischen Art der Entscheidungsfindung bei.

Downs geht bei seinen Annahmen von den spezifischen Gegebenheiten in Demokratien aus. An die Stelle der Kontrollinstanzen: Parlament und Regierung können aber ohne Probleme andere Bürokratien gesetzt werden. Der Erklärungsgehalt der ökonomischen Theorie der Bürokratie, der darin liegt, das spezifische Verhalten von Bürokratien in Konkurrenz bzw. Zusammenarbeit mit anderen Akteuren darzulegen und zu erklären, bleibt auch nach der Modifizierung erhalten. Deutlich wird weiterhin, unter welchen Voraussetzungen Bürokratien ihr Verhalten und ihre Handlungsabläufe verändern bzw. sich einem äußerem Wandel anpassen.

Sowohl der akteurstheoretische Ansatz als auch die ökonomische Theorie der Bürokratie von Downs legen den Schwerpunkt auf die Akteure, wenngleich der zweite Ansatz die Institution der bürokratischen Organisationsform in die Analyse mit einbezieht. Eine ausschließliche Konzentration auf die Akteure, ohne Berücksichtigung der sie bestimmenden Rahmenbedingungen, kann allerdings die politische Konjunktur sowohl von Konzepten als auch von Akteuren nicht erklären. Das politische Manövrieren ist nicht allein auf unabhängiges Handeln zurückzuführen, sondern muß gleichfalls vor dem Hintergrund herrschender politischer und ökonomischer Bestimmungsfaktoren betrachtet werden.

Als weitere *constraints* müssen die herrschenden politischen und ökonomischen Bestimmungsfaktoren in die Analyse einbezogen werden. So ist das *bargaining*-Potential regionaler Akteure gegenüber den Vertretern der Zentrale ganz entscheidend von der sozio-ökonomischen Lage des von ihnen repräsentierten Föderationssubjektes abhängig. Sind sie beispielsweise Vertreter einer wirtschaftlich unterentwickelten Region, verfügen sie über wenig Drohpotential gegenüber dem Zentrum. Ganz im Gegenteil sind sie von finanziellen Zuweisungen des Zentrums abhängig. Diese *constraints* müssen sowohl für die regionale Ebene als auch die einzelnen Bürokratien ermittelt werden und in die Untersuchung einbezogen werden. Ihre konkrete Berücksichtigung wird bei beiden vorgestellten Ansätzen vernachlässigt.

Mit den vorgestellten Ansätzen kann gezeigt werden, daß die Transformation kein geradlinig verlaufender Prozeß ist, bei dem eine in sich geschlossene Gruppe von Entscheidungsträgern ein gemeinsames Konzept erarbeitet und dieses dann zielstrebig umsetzt. Vielmehr ist sie die

Resultante konkurrierender programmatischer Vorstellungen, vertreten von unterschiedlichen Akteuren, die jeweils versuchen, ihre Vorstellungen in praktische Politik umzusetzen.

„Der Verlauf der Transformation folgt häufig nicht einer wie auch immer bestimmten programmatischen Logik, sondern eher einer von Machtinteressen und vor allem Machtkonflikten dominierten Logik, die die behauptete Kohärenz reformpolitischer Programme in der Praxis durchlöchert. Diese Machtinteressen gilt es mithin transformationspolitisch wie - analytisch in Rechnung zu stellen.“<sup>100</sup>

Das Konglomerat, das sich auf diese Weise ergibt, ist die oftmals inkonsistente Reformpolitik der RF. Diese muß in ihre Einzelteile zerlegt werden, indem die Interessen, die hinter den Teilelementen der Reformpolitik stehen, offengelegt werden. Für die Untersuchung der Transformationsprozesse folgt hieraus, daß die Hintergründe und Prioritäten der unterschiedlichen Akteure klar herausgestellt werden müssen, denn auf diesen beruhen die unterschiedlichen konzeptionellen Vorschläge. Nur so wird verständlich, warum es zu Koalitionsbildungen kommt und diese bei anderen Sachfragen in Konfrontationen umschlagen können. Durch die Anwendung des akteurstheoretischen Ansatzes ist die Analyse nicht auf bestimmte Transformationsziele konditioniert und hat den Blick frei auf die Entwicklungen, die sich in der RF wirklich vollziehen.<sup>101</sup>

Die Untersuchung der verschiedenen Transformationsbereiche scheint zwischen den einzelnen Fachbereichen aufgeteilt zu sein. So beschäftigen sich die Ökonomen mit dem Wandel des wirtschaftlichen Systems und verharren dabei in ihren eigenen Modellen. Bohnet/Ohly fällt auf, daß die Autoren in der Regel „... sehr auf den Blickwinkel ihrer bisherigen Arbeiten, sei es im Bereich der Ordnungstheorie, der Makroökonomie, des polit-ökonomischen Ansatzes etc., konzentriert sind.“<sup>102</sup> Obwohl immer wieder betont wird, daß ein Wandel des wirtschaftlichen Systems nicht ohne den des politischen möglich sei, gelingt es nicht, diese Interdependenz auch in der Forschung zur Anwendung zu bringen. Die Politikwissenschaftler können von dem oben erhobenen Vorwurf nicht freigesprochen werden. Sie beschränken sich häufig auf die Untersuchung der Transition des politischen Systems und untersuchen ebenfalls mit ausschließlich „ihren“ Instrumenten „ihre“ Forschungsobjekte.

Der akteurstheoretische Ansatz wurde konsequenterweise als ein neuer Zweig der vergleichenden Demokratisierungsforschung etabliert. Ausgehend von der Annahme: „Demokratie ist nicht, sondern wird ständig“<sup>103</sup>, wurde zunächst der Demokratisierungsprozeß in Lateinamerika analysiert und später auch der osteuropäische Raum einbezogen. Die Fokussierung auf die Akteure und Handlungsträger, eine originär politikwissenschaftliche Methodik, wird aber nicht für die Betrachtung des wirtschaftlichen Wandels eingefordert. Der Ausgangspunkt des akteurstheoretischen Ansatzes, „... die Annahme, daß Transitionsprozesse maßgeblich durch das Verhalten der an ihnen beteiligten Akteure geprägt werden“, <sup>104</sup> hat aber per definitionem nicht nur Gültigkeit für die Umwandlung eines politischen Systems. Welche Begründung sollte es dafür geben, daß die Umwandlung eines politischen Systems von akteursspezifischen Entscheidungen abhängt, wohingegen die Umwandlung eines

---

<sup>100</sup>Hübner 1994, 345-363.

<sup>101</sup>Wielgohs; Wiesenthal 1993, 1.

<sup>102</sup>Bohnet; Ohly 1992, 42.

<sup>103</sup>Von Beyme 1994a, 9.

<sup>104</sup>Bos 1994, 102.

Wirtschaftssystems rein institutionell betrachtet werden muß? Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Umwandlung eines Wirtschaftssystems maßgeblich von dem Verhalten der Entscheidungsträger und der relevanten Akteure geprägt ist. Damit ist auch eines der Kernelemente der Transition des Wirtschaftssystems, die Umwandlung der Eigentumsverhältnisse, die Privatisierung, von den Positionen der Akteure abhängig. Es besteht daher kein Grund, politikwissenschaftliches Instrumentarium allein auf „klassische“ Forschungsgebiete der Disziplin zu beschränken.

So wie die Ökonomen mit der ökonomischen Theorie der Politik<sup>105</sup> mit wirtschaftswissenschaftlichem Instrumentarium politische Entscheidungsprozesse zu erklären versuchen und damit den politologischen Blickwinkel sinnvoll erweitern, können politologische Ansätze im Bereich der Ökonomie einem tieferen Verständnis des Verlaufs des Transformationsprozesses dienen. Denn auch der Wandel der Institution „Eigentum“ umfaßt mehr Facetten, als mit einer rein institutionellen Betrachtungsweise erfaßt werden könnten. Die strikte Aufteilung zwischen den Forschungsbereichen und -objekten wird in der vorliegenden Arbeit aufgebrochen.

## 6 Fazit

In der RF kann bisher nicht von einer Transformation als einem qualitativen Wandel des wirtschaftlichen, politischen, sozialen und gesellschaftlichen Systems gesprochen werden. Vielmehr kann ein Auseinanderdriften des politischen und wirtschaftlichen sowie des zentralstaatlichen und regionalen Systems beobachtet werden. Diese Entwicklungen und nicht den idealtypisch angestrebten Systemwechsel gilt es zu untersuchen.

In Anbetracht der festgestellten starken Personifizierung und der schwachen institutionellen Verankerung wurde in diesem Arbeitspapier für einen akteurszentrierten Ansatz plädiert, der die institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen in die Analyse aufnimmt. Die Fokussierung auf die Akteure ist solange notwendig wie noch keine festverankerten Institutionen existieren, die ihre Entscheidungen determinieren. In der derzeitigen Situation der RF verfügen die Entscheidungsträger über einen weiten Handlungsspielraum, um ihre Ziele getreu ihrer Präferenzen zu verfolgen. Die das Verhalten der Akteure prägenden Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die politischen und ökonomischen *constraints* sowie die Organisationsform der Entscheidungsträger werden nicht aus der Untersuchung ausgeschlossen. Es gilt allerdings: Je schwächer der Einfluß der *constraints* bzw. der letztgenannten Faktoren, desto stärker die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure.

In Abhängigkeit der festgestellten Interdependenzen zwischen den staatlichen föderalen Akteuren und in Anbetracht des starken Gewichts der regionalen Entscheidungsträger muß der Schwerpunkt der weiteren Forschung zum Transformationsprozeß in der RF verändert werden. Nicht der Institutionenwandel allein sollte im Mittelpunkt stehen, sondern die Akteure, die ihn bestimmen; nicht die föderale Ebene allein ist relevant, sondern die regionale. Weiterhin in den Blick genommen werden müssen die Akteure der Exekutive, die über eine funktionsfähige bürokratische Struktur verfügen. Diese können in der RF Politik

---

<sup>105</sup>Vgl. Buchanan 1978; Meyer-Krahmer 1979; Pommerehne; Frey 1979 und Stigler 1972.

gestalten, ohne einer parlamentarischen oder außerparlamentarischen Kontrolle unterworfen zu sein. Als ein geeignetes Analysekonzept der Analyse erweisen sich diesbezüglich bürokratiethoretische Modelle, die Akteure unter der Rationalverhaltenshypothese untersuchen. Mit ihnen wird deutlich, daß die konkreten politischen Aktionen in der RF der Ausdruck des Gleichgewichts konkurrierender Interessen der beteiligten Akteure sind.

Der Streit um die Frage, ob eher „Länderspezialisten“ oder (methodensichere) Politikwissenschaftler den Vorrang in der Transformationsforschung haben sollten, ist mit Blick auf die Transformationsforschung eine Scheindebatte. Gerade in der Transformationsforschung hat sich das Entweder-Oder Denken überholt. Allein mit den Kenntnissen über ein bestimmtes Land oder eine Region, seien sie auch noch so fundiert und breitgefächert, ist kein systematischer Erkenntnisgewinn möglich. Auf der anderen Seite führen aber methodisch exakte Analysen, die wenig relevante Variablen vergleichen, zu Ergebnissen, die wenig mehr zum Inhalt haben, als den Vergleich an sich. So mag ein Vergleich der Parteiensysteme in Osteuropa Erkenntnis über die Organisation, Interessenartikulation und -aggregation fördern, trifft aber keine Aussagen über die relevanten Interessengruppen in der RF. Die Länderspezialisten versperren sich, wie in diesem Papier verdeutlicht, nicht mehr wissenschaftlichen Methoden. Durch die Konkurrenz mit den allgemeinen Sozialwissenschaften, die parallel die Situation in den Transformationsländern untersuchen, sind sie längst gezwungen, sich zu professionalisieren.

Soll die Transformationsforschung aber mehr sein als sterile Theorie und unreflektierte Übertragung westlicher Kategorien auf die Transformationsländer, so bedarf eine Studie der fundierten Kenntnis des Untersuchungsgegenstandes. Handelt es sich bei diesem um einen Staat oder eine Region, ist demzufolge regionale Fachkenntnis gefordert. Vor diesem Hintergrund hebt sich der Konflikt zwischen den „Länderspezialisten“, also den Vertretern der Osteuropaforschung, und dem *Mainstream* der jeweiligen Fachrichtungen, in diesem Fall der Politikwissenschaft, auf. Aus einem Entweder-Oder: *Area Studies* oder Politikwissenschaft wird ein imperatives Mandat für ein Miteinander. Denn ohne Kenntnis über die zu bearbeitende Region können keine relevanten Fragen gestellt werden und ohne Methodenkenntnis können diese Fragen nicht auf einer verallgemeinerbaren Ebene beantwortet werden.

Die so in den jeweiligen Teilsystemen gewonnen Ergebnisse können in einem weiteren Schritt zusammengefügt werden und ihre Interdependenzen in den Blick genommen werden. Gerade hier liegt die Aufgabe der Transformationsforschung: Aus den vielen Versatzstücken der Transformationsforschung ein in sich stimmiges Gesamtmodell der Transformation zu (re)konstruieren.

## 7 Literaturverzeichnis

Albrecht, Ulrich; Nikutta, Randolph (1989), Die sowjetische Rüstungsindustrie, Opladen.

Altwater, Elmar; et al. (1997), Skizze zur „Philosophie“ des Forschungsschwerpunkts „Transformation in einer interdependenten Welt“ an der Freien Universität Berlin zum Zwecke der Überleitung in eine Forschergruppe, Berlin, Typoskript.

Babickij, Feliks (1993), Povtori li Rossija sud'bu SSSR?, in: *Rossijskie vesti*, 15.1.1993.

Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1970), Power and Poverty. Theory and Practice, Oxford.

Badovskij, Dmitrij V.; Šutov, Aleksej Ju. (1995), Regional'nye èlity v postsovetsoj Rossii: Osobennosti političeskogo učastija, in: *Kentavr. Istoriko-politologičeskij žurnal*, 6, 3-23.

Barry, Brian M. (1975), Neue Politische Ökonomie. Ökonomische und soziologische Demokratietheorie, Frankfurt a. Main

Beichelt, Timm (1996), Konsolidierungschancen des russischen Regierungssystems, in: *Osteuropa*, 46.6, 582-596.

Bell, Claudia (1996), Die Finanzwirtschaft Rußlands: Formelle Institutionen und Realität, in: Berichte des BIOst 54/1996, Köln.

Bell, Claudia (1995), Neuere Entwicklungen des fiskalischen Föderalismus in der Rußländischen Föderation, in: Berichte des BIOst, 33/1995, Köln.

Beyme, Klaus von (1996), Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas, in: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1. Theorie, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflg, Opladen, 141-171.

Beyme, Klaus von (1994a), Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a. Main.

Beyme, Klaus von (1994b), Transformationstheorie - ein neuer interdisziplinärer Forschungszweig?, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 20, 99-118.

Bohnet, Armin; Ohly, Claudia (1992), Zum gegenwärtigen Stand der Transformationstheorie. - Eine Literaturstudie, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1, 27-49.

Bönker, Frank; Wiesenthal, Helmut; Wollmann, Hellmut (1995), Einleitung, in: (dies.) (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, in: *Leviathan*, Sonderheft 15, 11-29.

Borcherding, T.E. (Hg.) (1977), Budgets and Bureaucracy. The Sources of Government Growth, Durham N.C.

Borensztein, E.; Kumar, M. (1991), Proposals for Privatization in Eastern Europe, International Monetary Fund Working Papers No. 36.

Bos, Ellen (1994), Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transformationsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hg.), Systemwechsel 1: Theorie, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, 81-109.

Breton, Albert (1978), Economics of Representative Democracy, in: The Economics of Politics. Institute of Economic Affairs, London.

Brie, Michael (1996), Rußland: Das Entstehen einer „delegierten“ Demokratie, in: Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard; Segert, Dieter (Hg.), Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 143-177.

Brie, Michael; Stykow, Petra (1995), Regionale Akteurskoordinierung im Transformationsprozeß, in: Bönker, Frank; Wiesenhal, Helmut; Wollmann, Hellmut (Hg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan, Sonderheft 15, 207-232.

Bruder, Wolfgang; Dose, Nicolai (1995), Stichwort: Bürokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, 74-78.

Buchanan, James M. (1978), From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice, in: The Economics of Politics, Institute of Economic Affairs, London.

Clarke, S. (1994), Trade Unions, Industrial Relations and Politics in Russia, in: *Journal of Communist Studies* 4, 153-160.

Coleman, J.S. (1971), Internal Processes: Governing Party Positions in Elections, in: *Public Choice*, 11, 35-60.

Dallin, Alexander (Hg.) (1993), Political Parties in Russia, Berkeley.

De Spiegeleire, Stephan (1995), Levels and Units of Analysis in Post-Soviet Studies, in: Segbers, Klaus; De Spiegeleire, Stephan (Hg.), Post Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume I. Against the Background of the Former Soviet Union, Baden-Baden, 43-82.

Dickertmann, Dietrich; König, Herbert; Wittkämper, Gerhard W. (1982), Bürokratieüberwälzung, Regensburg.

Dogovor „O razgraničenii predmetov vedenija i polnomočij meždu federal'nymi organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami vlasti suverennyh respublik v sostave Rossijskoj Federacii“, in: *Rossijskaja gazeta*, 18.3.1992, 2.

Downs, Anthony (1957), An Economic Theory of Democracy, New York.

Downs, Anthony (1967), Inside Bureaucracy, Boston.

Evans, George; Whitefield, Stephen (1995), The Politics and Economics of Democratic Commitments: Support for Democracy in Transition Societies, in: *British Journal of Political Science*, 4, 485-514.

Ferejohn, J.A.; Fiorina, M.P. (1974), The Paradox of Non-Voting. A Decision Theoretical Analysis, in: *American Political Science Review*, 68, 525-536.

Fischer, Stanley; Gelb, Alan (1991), The Process Of Socialist Economic Transformation, in: *Journal of Economic Perspectives*, 5.4, 91-105.

Fortescue, Stephen (1993), Organization in Russian Industry: Beyond Decentralization, in: *RFE/RL Research Report*, 50, 35-39.

Frey, Bruno S. (1976), Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 36, 95-120.

Gelb, Alan; Gray, Cheryl (1991), The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe, The World Bank Washington, Policy and Research Series Nr.17.



Gibson, J.; Hanson, Philip (Hg.) (1996), *Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, Cheltenham.

Glaeßner, Gert-Joachim (1982), *Sozialistische Systeme*, Opladen.

Glaeßner, Gert-Joachim (1994), *Demokratien nach dem Ende des Kommunismus*, Opladen.

Glinkina, S. (1995), *Pričiny, tendencii i social'no- ekonomičeskie posledstvija razvitija „tenevoj ekonomiki“ v sovremennoj Rossii*, Moskva, Typoskript.

Goetz, Klaus H. (1995), Ein neuer Verwaltungstyp in Mittel- und Osteuropa? Zur Entwicklung der post-kommunistischen öffentlichen Verwaltung, in: Wollmann, Helmut; Wiesenthal, Hellmut; Bönker, Frank (Hg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, in: *Leviathan*, Sonderheft 15, 548-553.

Gurov, A. I. (1995), *Krasnaja mafia*, Moskva.

Hanson, Philip (1994), *Regions, Local Power and Change in Russia*, Royal Institute of International Affairs, Russian and CIS Programme, London.

Häußermann, Hartmut (1977), *Die Politik der Bürokratie*, Frankfurt a. Main.

Heinemann-Grüder, Andreas (1995), Regionalisierung in Rußland: die vergessene Dimension der Systemtransformation, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 10, 1252-1262.

Helmstädter, E. (1990), Aufgaben gesamtdeutscher Wirtschaftspolitik in funktional-ordnungsrechtlicher Sicht: Kommentar zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: *LIST-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 16, 4, 279-287.

Herder-Dornreich, Philipp (1991), Theorie der Wende: Die Wende in den sozialistischen Ländern als ordnungstheoretisches Problem, in: Kleinhenz, G. (Hg.): *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I*, Berlin, 9-14.

Herder-Dornreich, Philipp; Groser, Manfred (1977), *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen.

Hübner, Kurt (1994), Wege nach Nirgendwo: Ökonomische Theorie und osteuropäische Transformation, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, 345-363.

Hughes, James (1996), Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion, in: *Transition*, 2. 19, 39-43.

Hughes, James (1994), Regionalism in Russia: The Rise and Fall of Siberian Agreement, in: *Europe-Asia Studies*, 46. 7, 1133-1161.

Izyumov, A. (1994), Let Stalin Fight the Mob: The Crime wave in Russia demands a return to authoritarian measures, in: *Newsweek*, 29.8.1994, 15.

Jarygina, Tat'jana; Marčenko, Grigorij (1994), Regionale Prozesse in der ehemaligen UdSSR und im neuen Rußland, in: Segbers, Klaus (Hg.), *Rußlands Zukunft: Räume und Regionen*, Baden-Baden, 27-46.

Karl, Terry L. (1990), Dilemmas of Democratization in the Late Twentieth Century, in: *Comparative Politics*, 1, 1-21.

Kirkow, Peter (1997), Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen, in: *Osteuropa*, 1, 38-51.

Kirkow, Peter (1994), Regional Politics and Market Reform in Russia: The Case of Altai, in: *Europe-Asia Studies*, 7, 1163-1187.

Kirkow, Peter (1995), Roulette zwischen Zentrum und Regionen. Rußlands asymmetrischer Föderalismus, in: *Osteuropa*, 11, 1004-1020.

Kirsch, Guy (1983), Neue Politische Ökonomie, 2.neubearb. und erweiterte Auflg., Düsseldorf.

Kollmorgen, Kai (1994), Auf der Suche nach Theorien der Transformation. Überlegungen zum Begriff und Theoretisierung der postsozialistischen Transformation, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, 381-399.

Konstitucija Rossijskoj Federacii, vom 12.12.1993, in: *Rossijskaja gazeta*, 25.12.1993, 3.

Kordonskii, Sergei (1995), Administrative Market and Post-Perestroika Society, in: Segbers, Klaus; de Spiegeleire, Stephan (Hg.), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume I. Against the Background of the Former Soviet Union, Baden-Baden, 157-204.

Lane, David (1978), Politics and Society in the USSR, London.

Lapina, Natalia (1996), Die Formierung der neuen rußländischen Elite. Probleme der Übergangsperiode, in: Berichte des BIOst 7/1996, Köln.

Lenk, Kurt (1993), Probleme der Demokratie, in: Lieber, Hans-Joachim (Hg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn, 957-965.

Leon'tev, Michail (1996), Tenevaja ékonomika Rossii. Dolja neformal'nogo sektora vozroslo do 40% , in: *Segodnja*, 18.4.1996, 3.

Luchterhandt, Galina und Otto (1993), Das Parteienrecht der Rußländischen Föderation - Nachtrag: Die Entwicklung seit September 1993, in: Tsatsos, D.Th.; Kedzia, Z. (Hg.), Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten, Baden-Baden, 167-218.

Luchterhandt, Galina (1993), Die politischen Parteien im neuen Rußland. Dokumente und Kommentare, in: Eichwede, Wolfgang; Hiller, M. (Hg.), Dokumentationen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa, Band I, Bremen.

Luchterhandt, Otto (1992), Die Entstehung des „Föderationsvertrages“ der Russländischen Föderation, in: *Monatshefte für osteuropäisches Recht*, 3, 129-192.

McFaul, Michael (1995), Why Russia's Politics Matter, in: *Foreign Affairs*, 1, 86-99.

McFaul, Michael; Markov, S. (1993), The Troubled Birth of Russian Democracy: Parties, Personalities, and Programs, Stanford.

Medvedev, Sergei (1995), Post-Soviet Developments: A Regional Interpretation, in: Segbers, Klaus; de Spiegeleire, Stephan (Hg.), Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Volume II. Emerging Geopolitical and Territorial Units: Theories, Methods and Case Studies, Baden-Baden, 5-47.

Wolfgang Merkel (1994), Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?, in: Wolfgang Merkel (Hg.): Systemwechsel I: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, 303-331.

Merkel, Wolfgang (1996), Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard; Segert, Dieter (Hg.), Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 73-112.

Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard; Segert, Dieter (1996), Einleitung. Die Institutionalisierung der Demokratie, in: dies. (Hg.), Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 9-36.

Merkel, Wolfgang (1995), Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: Beyme, Klaus von; Offe, Claus, Politische Theorien in der Ära der Transformation, *PVS Sonderheft* 26, 30-58.

Meyer-Krahmer, Frieder (1979), Politische Entscheidungsprozesse und Ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt a. Main

Mick, Christoph (1994), Probleme des Föderalismus in Rußland, in: *Osteuropa*, 7, 611-629.

Mögel, Nicola A.; Schwanitz, Simone (1995), Staatslobbyismus als System. Entscheidungsstrukturen im russischen Rüstungssektor, in: Berichte des BIOst 32/1995, Köln.

Mommsen, Margareta (1996), Wohin treib Rußland? Eine Großmacht zwischen Anarchie und Demokratie, München.

Mommsen, Margareta; Bos, Ellen; Steinsdorff, Silvia von (Hg.) (1995), Demokratie-Experimente im Postkommunismus. Politischer und institutioneller Wandel in Osteuropa, Münster.

Neščadin, Andrej (1994), Einheit der Reformen oder Reform der Einheit, in: Segbers, Klaus (Hg.), Rußlands Zukunft: Räume und Regionen, Baden-Baden, 75-98.

Niskanen, William A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York.

Niskanen, William A. (1974), Die eigentliche Ökonomie der Bürokratie, in: Widmaier, Hans P. (Hg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. Main, 208-222.

Niskanen, William A. (1973), *Servant or Master?* London.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.

Nunnenkamp, Peter; Schmieding, Holger (1991), Zur Konsistenz und Glaubwürdigkeit von Wirtschaftsreformen, Kieler Diskussionsbeiträge, Kiel.

O'Donnell, Guillermo; Schmitt, Philippe C.; Whitehead, Laurence (Hg.) (1986), *Transitions from Authoritarian Rule, Comparative Perspective*, Baltimore.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore.

Offe, Claus (1991), Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur*, 4, 279-292.

Pajdiev, Leonid (1994), U Mafii tože krizis. Gosudarstvo dolžno pomešat' banditam sozdat' novye „rabočie mesta“, in: *Nezavisimaja gazeta*, 24.12.1994, 1,2.

Pappi, Franz U. (1995), Zur Anwendung von Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft, in: Beyme, Klaus von; Offe, Claus (Hg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, *PVS-Sonderheft* 26, Opladen, 236-252.

Peacock, Alan (1973), The Economics of Bureaucracy. An Inside View, in: The Economics of Politics, Institute of Economic Affairs, London.

Peters, Guy B. (1978). The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective, New York/ London.

Pommerehne, W.W.; Frey, Bruno S. (Hg.) (1972), Ökonomische Theorie der Politik, Berlin 1979.

Postanovlenie pravitel'stva Rossijskoj Federacii „Ob odobrenii i predstavlenii na utverzdenie Prezidenta Rossijskoj Federacii osnovnyh položenij regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii“ vom 23.3.1996, in: *Rossijskaja gazeta*, 9.4.1996, 6.

Przeworski, Adam (1991), Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge.

Przeworski, Adam (1986), Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; Whitehead, L. (Hg.): Transitions from Authoritarian Rule, Bd. 2, Baltimore, 47-63.

Reißig, Rolf (1994), Transformation - Theoretisch-konzeptionelle ansätze und Erklärungsversuche, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 3, 323-343.

Remmer, Karl L. (1991), New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy, in: *Comparative Politics*, 4, 479-495.

Richter, Rudolf (1994), Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen.

Rohrschneider, Robert (1994), Report from the Laboratory: The Influence of Institutions on Political Elites` Democratic Values in Germany, in: *American Political Science Review*, 88. 4, 927-941.

Rüb, Frank (1994), Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, 111-140.

Rüb, Frank (1996), Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard; Segert, Dieter (Hg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 37-72.

Russia: A Troubled Future, in: *RFE/RL Research Report*, Heft 24/1994, S. 1-12.

Saivetz, C. R. (1996), Russia: Problems and Prospects for Democratization, in: Fischer, M.E. (Hg.), Establishing Democracies, Colorado/Oxford, 253-279.

Saizew, S. (1992), Separatismus in Rußland, Berichte des BIOst 41/1992, Köln.

Sakwa, Richard (1993), Parties and the Multiparty System in Russia, in: *RFE/RL Research Report*, 31, 7-15.

Samin, A.M.; Bunin, I.M.; Kapeljuschnikov, R.I.; Urnow, M.J. (1993), Gegenwart und Zukunft des Parteiensystems Rußlands, Europa-Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau, Manuskript.

Sandschneider, Eberhard (1995), Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, Opladen.

Sandschneider, Eberhard (1996), Systemtheoretische Perspektiven politikwissenschaftlicher Transitionsforschung, in: Merkel, Wolfgang (Hg.), Systemwechsel 1. Theorie, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflg, Opladen, 23-46.

Schmid, Ulrich (1996), Gnadenlose Bruderschaften. Aufstieg der russischen Mafia, Paderborn.

Schmieding, Holger; Koop, Michael J. (1991), Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr.165.

Schmieding, Holger (1990), Unschätzbare Vorteile. Ostdeutschland: Staatsunternehmen sollen umgehend privatisiert werden, in: *Wirtschaftswoche*, 44, 171-175.

Schmitter, Philippe C.; Karl, Terry L. (1991), What Democracy is ... and what it is not, in: *Journal of Democracy*, 2. 3, 75-88.

Schrader, Klaus; Laaser, Claus-Friedrich (1992), Kompromisse statt Marktwirtschaft - Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Schröder, Hans-Henning (1995), Die richtungslose Transformation. Zum politischen und gesellschaftlichen Wandel in Rußland, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8, 936-945.

Schröder, Hans-Henning (1995), Politisch-ökonomische Interdependenzen in der russischen Transition, in: Jahrbuch des BIOst: Zwischen Krise und Konsolidierung, Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München, 223-238.

Schüller, Alfred; Barthel, A. (1990), Zur Transformation von Wirtschaftssystemen. Das Beispiel der Perestrojka, in: *Wirtschaft und Studium*, 2, 68-74.

Schwanitz, Simone (1997a), Die Privatisierung in St. Petersburg und im Sverdlovsker Gebiet, in: Berichte des BIOst 5/1997, Köln.

Schwanitz, Simone (1997b), Machtkampf in der Russischen Föderation: Eine Untersuchung der Interdependenz föderaler und regionaler staatlicher Entscheidungsstrukturen am Beispiel der Privatisierung des Rüstungssektors, Berlin, Typoskript.

Segbers, Klaus (Hg.) (1994), Rußland Zukunft: Räume und Regionen, Baden-Baden.

Segbers, Klaus (1995), Systemic Transformation in Russia: A Critical Revision of Methods and a New Agenda, in: ders.; de Spiegeleire, Stephan (Hg.), Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume I. Against the Background of the Former Soviet Union, Baden-Baden. 11-41.

Segbers, Klaus; de Spiegeleire, Stephan (Hg.) (1995), Post-Soviet Puzzles. Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union, Baden-Baden, Volume I-IV.

Shea, Christopher (1997), Political Scientists Clash Over Value of Area Studies, in: *The Chronicle of Higher Education*, 10.1.1997, A 13-14.

Sheehy, Ann (1993), Russia's Republic: A Threat to Its Territorial Integrity, in: *RFE/RL Research Report*, 20, 34-40.

Siebert, Horst (1991), Die Privatisierung von Unternehmen beim Übergang in die Marktwirtschaft, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Bd. 30, 1.

Stigler, Georg S.: Economic Competition and Political Competition, Public Choice, Bd. 12, 91-106.

Stockfish, Jacob A. (1972), The Political Economy of Bureaucracy, New York.

Stykow, Petra (1974), Formen der Repräsentation von Wirtschaftsakteuren in Rußland: Eine Fallstudie, in: Arbeitspapiere AG TRAP 7/1994, Berlin.

Stykow, Petra (1997), Staat, Verbände und Interessengruppen in der russischen Politik, in: Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard (Hg.), Systemwechsel 4: Verbände, Opladen.

Teutner, E. (1983), Bürokratie und Subjekt - Aushandlungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in: Bolte, Karl M.; Teutner, E. (Hg.), Subjektorientierte Arbeits- und Beschäftigungssoziologie, Frankfurt a. Main, 170-197.

Tolz, Vera (1994), Significance of the New Party Russia's Choice, in: *RFE/RL Research Report*, 26, 25-30.

Treisman, Daniel (1996), The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia, in: *British Journal of Political Science*, 3, 299-335.

Tullock, Gordon (1974), Dynamic Hypothesis on Bureaucracy, in: *Public Choice*, 19, 127-131.

Tullock, Gordon (1965), The Politics of Bureaucracy, Washington.

Ulrich, Christopher J. (1994), The Growth of Crime in Russia and the Baltic Region, in: *RFE/ RL Research Report*, 23, 24-32.

Uthoff, Haro M.; Deetz, Werner (Hg.) (1980), Bürokratische Politik, Stuttgart.

Wallich, Christine I. (1994), Russia and the Challenge of Fiscal Federalism, Washington DC, The World Bank.

Weber, Max (1985), Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Köln/ Berlin.

Westphal, A.; Herr, H. (1991), Die Inkohärenz der Planwirtschaft und der Transformationsprozeß zur Geldwirtschaft, in: Backhaus, J. (Hg.), Systemwandel und Reform in östlichen Wirtschaften, Marburg, 137-167.

Wielgoß, Jan; Wiesenenthal, Helmut, (1993), Die Akteure der Transformation: Parteiensysteme in Osteuropa und in den neuen Bundesländern, Max-Planck-Gesellschaft, Berlin.

Wiesenenthal, Helmut; Stykow, Petra (1994a), Unternehmerverbände im Systemwechsel, Arbeitspapiere AG TRAP, 1994/5, Berlin.

Wiesenenthal, Helmut; Stykow, Petra (1994b), Unternehmensverbände im Systemwechsel: Entwicklung und Status organisierter Wirtschaftsinteressen in den Transformationsprozessen Ostmitteleuropas und Rußlands, in: Streek, W. (Hg.), Staat und Verbände, PVS Sonderheft 25, Opladen, 293-336.

Wittkämper, Gerhard W. (Hg.) (1982), Bürokratisierung und Entbürokratisierung, Regensburg.

Zapf, Wolfgang (1996), Die Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung, in: *Leviathan*, 24. 1, 63-77.

